وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجزائر

كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التحليل الإقتصادي

دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها "نحو ميزانية إقتصادية"

من إعداد الطالبة
زهرة حوفة

تحت إشراف
د. يوسف دبوب

لجنة المناقشة تتكون من:

د. الطيب ياسين	**رئيسا**
د. يوسف دبوب	**مقررًا**
د. الصادق لسود	**عضوًا**
د. كمال بن موسى	**عضوًا**

السنة الجامعية 2006 – 2007

بسم اŻ الرƒماĞ الرƒيم

"......إǮ ǫريد إلا الإDžDøÊţ مøl
استطعƠ وما توفيقي إلا بøl Ż
عليǴ توكلƠ وإليǴ ǫنيƚ "

سورة ǵود مǰ اǿية 88

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين
إلى إخوتي وأخواتي
إلى زوجي وأبنائي

إلى هؤلاء جميعا أهـدي هـذا العمل المتواضع والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل

كلمة الشكر

بكل إمتنان وعرفان بالجميل أتقدم بالشكر الجزيل إلـى كل الأساتذة اللذين قدموا لي يد العـون وأخـص بالـذكر الدكتور بن معروف عبد القادر أستاذًا بالجامعـة ورئيسـا لمجلس المحاسبة الذي قدم لي وفير النصح والإرشاد فـي تقديم هذا العمل.

كما أخص بالشكر الدكتور المشرف يوسف دبوب الذي شجعني وساندني على تقديم هذا العمل.

كما أشكر كل من قدم لي يد العون منذ 1994 تاريخ بداية تحضير هذه الرسالة بهذا الموضوع تحديدًا

الطالبة: زهرة حوفة

الفهرس

المقدمة العامة

المقدمة العامة

عرفت الموازنات العامة للدول تطورات هامة عبر الزمن، والتي كانت ومازالت ميدانا هاما للرقابة، رغم أن شكل ومضمون هذه الموازنات يختلف باختلاف الأزمنة والظروف والمجتمعات.

وقد عرف المجتمع المسلم - باعتبار الجزائر جزءا منه – الشكل البدائي للموازنة العامة والرقابة على الأموال العمومية من خلال ظهور نظام "الحسبة " في العهد الأول للإسلام، لمراقبة صرف النفقات ومراقبة أسس الحصول عليها وفقا لما حددته الآية الكريمة (60) من سورة التوبة : "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم "حيث يقوم المحتسبون بعملية صرف النفقات وفقا للأوجه الثمانية المحددة في الآية المذكورة.

أما في أوروبا فقد ظهر التمييز بين نفقات الملك والنفقات المرتبطة بالخزينة العامة بانجلترا في القرن السادس عشر، بحيث أصبح ممكن مراقبة موارد ونفقات الدولة ، وتطور ذلك إلى الأشكال الحديثة للرقابة بتطور مفهوم الدولة و تطور تدخلها في الأنشطة الإقتصادية و الإجتماعية، وبازدياد تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية وتعاظم أهدافها إزدادت أهمية نفقاتها وتوافقا مع ذلك وجدت الأطر اللازمة لحسن سير ومراقبة هاته النفقات .

وقد عرفت مراقبة الأموال العمومية تطورات هامة في العقود الأخيرة فمن الرقابة الكلاسيكية التي تركز على الجانب الشكلي متمثلة في رقابة الإنضباط والمطابقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها إلى الشكل الحديث وهو الرقابة بواسطة الأهداف أو رقابة الأداء والتي تعمل الدول المتقدمة حاليا على تطويرها وتطبيقها في الميدان العملي بالإضافة إلى تطور أساليب عرض الموازنة العامة التي خرجت عن التقديم الكلاسيكي للنفقات حسب الهيئات ونوع الإعتمادات إلى شكل موازنة البرامج التي تعتبر الأكثر تطورا لتقديم برامج الدولة من اجل تنفيذ البرامج بأقل التكاليف وأعظم الفوائد.

وتكتسي النفقات التي تصرفها الدولة أهمية متزايدة لذلك فهي تعرف أطر تنظيمية خاصة بها كقانون المحاسبة العمومية في الجزائر حيث تخضع النفقة العمومية إلى العديد من أنواع الرقابة، يمكن تحديد أهمها في الأنواع الكلاسيكية حسب التسلسل الزمني لمراحل تنفيذ النفقة العمومية.

أولا: الرقابة المسبقة وهي رقابة تسبق الإنطلاق في تنفيذ النفقة وتتعدد في الجزائر متمثلة في :

- رقابة لجنة الصفقات العمومية.
- رقابة المراقب المالي.

ثانيا: الرقابة التي تواكب تنفيذ النفقة، وهي رقابة إدارية ذاتية يقوم بها الرؤساء على المرؤوسين والمدراء على الموظفين أثناء عملية تنفيذ النفقة.

ثالثا: الرقابة البعدية، والتي تأتي بعد تنفيذ النفقة بمدة زمنية قد تطول وقد تقصر ويقوم بها:

- مجلس المحاسبة،
- المفتشية العامة للمالية،
- البرلمان من خلال قانون ضبط الميزانية .

والملاحظ أن الرقابة بالمفهوم الثاني والثالث تلقى نوعا من الإهتمام في الدراسات المرتبطة بالموضوع، أما الرقابة بالمعنى الأول وخاصة رقابة المراقب المالي أو ما يسمى عندنا حاليا بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، فهي الأكثر ندرة والأقل حظا في الدراسات، ونستطيع القول أنها شبه منعدمة .

وللإشارة فإن الرقابة على الأموال العمومية في الجزائر بصفة عامة تعرف تغيرات وتحولات عميقة، خاصة بعد الدخول في مرحلة الإصلاحات السياسية والإقتصادية ، والتي إنجر عنها بصفة سريعة تغيرات في ممارسة الرقابة على الأموال العمومية لخصنا أهمها في:

- تطور الرقابة البرلمانية بعد حل المجلس الشعبي الوطني في نهاية سنة 1991 ثم إنتخاب مجلس جديد تعددي وإنشاء غرفة ثانية للبرلمان متمثلة في مجلس الأمة بعد صدور دستور 1996.

- تغيرات في التنظيمات والقوانين المرتبطة بسير مجلس المحاسبة، فبعد صدور قانون رقم 90 -32 الذي قلص أهمية ودور هذا المجلس، جاء الأمر رقم 95-20 الذي وسع من أهميته ودوره عن ذي قبل.

- إضافة إلى صدور قوانين وأنظمة أخرى متعلقة بالرقابة عن الأموال العمومية مثل قانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية وكذا تعديل قانون الصفقات العمومية، إضافة إلى صدور لأول مرة مرسوم رقم 92-414 كإطار منظم للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها.

وللعلم فقد ظهرت الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها التي كانت تسمى بالرقابة المالية للدولة، في فرنسا عن طريق قانون 10 أوت 1922 وورثتها الإدارة العمومية الجزائرية بعد الإستقلال، ولم ينظمها قانون خاص بها في الجزائر إلا بعد ظهور المرسوم المذكور آنفا الذي سماها بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها كما كانت تسميتها في السابق.

ويهدف هذا البحث إلى الإهتمام بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها من خلال دراسة تطورها تاريخيا وتقييم ممارستها ميدانيا ومدى ملائمتها مع التطورات الحاصلة في محيط هذه الرقابة، فهي تلعب دورا في حياة النفقة العمومية قبل البث في الإنفاق وتكلف الدولة عبئا ماليا يتطلب الإهتمام والدراسة بحثا عن مدى ملائمة هذه الرقابة للتطورات الحاصلة في الإقتصاد وفي الإدارة الجزائرية.

وللتمكن من محاولة حصر هذا الموضوع لابد من فهم الدوافع التي جعلتنا نركز على هذا الموضوع دون غيره متمثلة في المبررات التالية:

أولا: التحول من إقتصاد موجه مركزيا إلى إقتصاد حر أو ما يسمى بإقتصاد السوق، إضافة إلى التعديلات الكثيرة في التشريعات والقوانين خاصة منها المتعلقة بالرقابة على

الأموال العمومية المرافقة لهذا التحول، بالإضافة إلى عجز طرق الرقابة الكلاسيكية في ظل تطور دور الدولة ومهامها.

ثانيا: أهمية حسن تسيير ورقابة النفقات العمومية في حد ذاتها لما لها إنعكاس على تفادي المشاكل المرتبطة بتنفيذ العمليات المالية للدولة عموما.

ثالثا: ملاحظاتنا لمصلحة من مصالح الرقابة المالية للدولة، دفعنا إلى محاولة فهم فعالية هذا النوع من الرقابة بحثا عن إستكمال جوانب عقلنة العمليات الإقتصادية للدولة.

رابعا: ندرة المراجع المختصة بالموضوع محليا عدا المراجع القانونية والتنظيمية، دفعنا إلى محاولة ملء الفراغ ما أمكن ذلك أو على الأقل لفت الإنتباه إليها بالرغم من توفر تلك المراجع باللغات الأجنبية إلا أنها تخص تجارب تلك الدول.

خامسا: إنعدام الدراسات والبحوث وخاصة الإقتصادية المرتبطة بالموضوع على الرغم من الآثار الإقتصادية لهذا النوع من الرقابة.

سادسا: كما أن إطلاعنا ميدانيا على ممارسة الرقابة المالية للدولة جعلنا نظن أن هذه الأخيرة باتت :

- إما معرقلة لعمل الإدارة ومعقدة لها.
- وإما عاجزة عن مسايرة التطورات و التغيرات الحاصلة في الإقتصاد الوطني و في التشريعات و التنظيمات الصادرة حديثا.

سابعا: إن التعامل مع الهيئات المالية الدولية وخاصة صندوق النقد الدولي والبنك العالمي يفرض على إقتصاد مثل الإقتصاد الجزائري، للخروج من الأزمة الخانقة التي كان يعيشها، أن يقوم بعقلنة عمليات التوظيف لمحاولة الإقتصاد في النفقات.

كل هذه الأسباب دفعتنا إلى الإهتمام بموضوع الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها بحثا عن مدى ملائمة هذه الرقابة للتطورات الحاصلة في الإقتصاد و في الإدارة الجزائرية .

وللوصول إلى هدف هذا البحث كان نصب أعيننا الإجابة عن السؤالين التاليين:

- هل كان لظهور وتطور الرقابة المالية للدولة في الجزائر دورا في المحافظة على الأموال العمومية ضمن إطارها الحالي بكل أبعاده، أو بالأحرى هل هذا النوع من

الرقابة الذي ظهر في بداية القرن بقي صالحا إلى بداية القرن الموالي رغم التطورات الحاصلة في دور الدولة وأساليب تسيير موازناتها ؟

- وهل ممارسة هذه الرقابة ميدانيا هو فعلا في صالح المحافظة على الأموال العمومية في الوقت الراهن؟

من هذين السؤالين الأساسيين تنبع أسئلة فرعية تفيد في الإجابة المنهجية عنهما متمثلة في:

- هل الموازنة العامة في شكلها الحالي تسمح بتطوير الرقابة والتحكم في النفقات العمومية؟
- هل هذه الرقابة متلائمة مع تطور دور الدولة والطرق الحديثة لتسيير الميزانيات والأموال العمومية ومراقبتها ؟
- ما هي المواصفات العامة للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها ؟ وهل هي في صالح المحافظة على الأموال العمومية ؟
- ما هي الوضعية الحقيقية لهذه الرقابة عندنا ؟ وما هي المشاكل التي تواجه تطبيقها ميدانيا؟

ولوضع هذه الأسئلة في إطارها الصحيح للوصول إلى الإجابات اللازمة تتبعنا منهج تاريخي لدراسة نشأة وتطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، يواكبه بعض التحليل والوصف نحاول أن نستنبط من خلاله مواطن الضعف ومواطن القوة في هذا النوع من الرقابة، وهذا باعتمادنا على أهم الأدوات المنهجية في العلوم الإنسانية وهي الملاحظة الميدانية إضافة إلى بعض الآراء المستقاة من بعض الملاحظين و الممارسين والمتعاملين مع هذا النوع من الرقابة سواء من قريب أو من بعيد.

هذا بالإضافة إلى إعتمادنا على أهم المراجع المكتوبة المرتبطة بالموضوع بصفة مباشرة أو غير مباشرة والمتمثلة في القوانين

والمراسيم التعليمات والقرارات والمقررات وغيرها أو بعض الدراسات والمراجع القليلة التي لها علاقة بالموضوع.

ونحاول أن نتطرق إلى هذا الموضوع من خلال تقسيمنا إياه إلى أربع فصول:

فصل أول نتطرق فيه إلى مفاهيم ومبادئ الموازنة العامة وإنجازها ورقابتها باعتبارها الممر الذي تسلكه أموال الدولة لتحقيق برامجها وذلك من خلال تحديد مفهومها عموما ثم مفهومها في التشريع الجزائري وذكر أهم المبادئ التي تحكمها هذا في مبحث أول، وفي مبحث ثاني نتطرق إلى كيفية إنجاز الموازنة العامة بدءا من الإعداد لها وتحضيرها ثم مناقشتها في البرلمان والتصويت عليها وإقرارها، بعد ذلك تنفيذها بشقيها الإيرادات والنفقات، بعد ذلك في مبحث ثالث نتطرق إلى الرقابة على الموازنة العامة من خلال الهيئات المكلفة بالرقابة على الأموال العمومية متمثلة بالدرجة الأولى في الرقابة البرلمانية، ثم في الهيئة المكلفة بالرقابة البعدية وهي مجلس المحاسبة ثم الرقابة الإدارية التي تشترك فيها الهيئات المعنية بالإنفاق مع وزارة المالية بهيئاتها المختلفة من المفتشية العامة للمالية إلى المراقب المالي، بالإضافة إلى لجان الصفقات العمومية بمختلف أنواعها سواء اللجان الوطنية أو على المستويات الأخرى لهذه الصفقات.

الفصل الثاني نخصصه إلى التجارب الحديثة في ميدان تسيير الأموال العمومية والأساليب الحديثة للرقابة عليها في ظل تطور مفهوم الدولة ودورها في الحياة الإقتصادية، ويكون موضوع المبحث الأول تطور دور الدولة في النشاط الإقتصادي من الدولة التقليدية المحايدة إلى الدولة المتدخلة فالمرحلة الحالية التي تعتبر مرحلة إعادة التفكير في دور الدولة في ظل العولمة وفي مبحث ثاني نتطرق إلى التجارب الحديثة في تسيير ورقابة الأموال العمومية بالتركيز على تجربتين هامتين، التجربة الأمريكية والتي أساسها نظام تخطيط وبرمجة الميزانية، والتجربة الفرنسية متمثلة في طريقة عقلنة إختيارات الميزانية، وهذا في ظل تطور دور الدولة منذ ظهور الرقابة موضوع الدراسة وتطور مفاهيم وأدوات الرقابة الحديثة.

في الفصل الثالث نتطرق إلى المواصفات العامة للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، أول صفة تظهر من خلال المبادئ المختلفة للرقابة ومراتبها أهدافها وفكرة وظهور هذا النوع من الرقابة وهي صفة البدائية، وفي مبحث ثاني الصفة الثانية التي تميز هذا النوع من الرقابة وهي رقابة مطابقة والذي نستشفه من الإطار القانوني والتنظيمي لهذا النوع من الرقابة سواء أثناء مرحلة الإدارة الفرنسية أو بعد الإستقلال حيث تغيرت وعدلت التنظيمات إلى غاية ظهور قانون المحاسبة العمومية الجزائري في سنة 1990 الذي بشر بدوره بظهور المرسوم رقم 92- 414 الذي نظم لأول مرة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها بمرسوم جزائري خاص بها.

آخر المواصفات هي أنها رقابة شكلية من خلال الإطار التقني في مبحث ثالث الذي تتحدد من خلاله الأدوات والوسائل التقنية التي تمارس بها الرقابة، والذي حددناه من خلال المراحل التي تتم بها عملية رقابة ملف ما بداية من وصوله إلى مصلحة المراقب المالي إلى غاية إرجاعه إلى الآمر بالصرف، ثم ننظر إلى طرق ومبادئ الإلتزام من خلال التأشيرة، الرفض والتغاضي بعد ذلك نتطرق إلى التقارير التي تصدرها مصلحة الرقابة المالية كوسائل رئيسية لإعلام السلطات المعنية.

في الفصل الرابع نقوم بتقييم نظري للقانون المطبق في فرنسا وهو قانون 10أوت 1922 باعتباره "ميثاق الرقابة المالية للدولة" ومقارنته بالرقابة المالية في الجزائر في مبحث أول، للوقوف على أسباب تعميره حوالي ثمانون عاما، محاولين ربطه بتطور الرقابة المالية أو الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها كما تسمى عندنا.

والمبحث الثاني نتطرق إلى محدودية هذه الرقابة من خلال الممارسة الميدانية في الجزائر من حيث المشاكل الميدانية والنقائص في علاقاتها بمحيطها ومن حيث محدوديتها في ظل التناقض في ميدان تطبيقها سواء الهيئات أو العمليات الخاضعة لهذا النوع الرقابة.

ثم نخلص في خاتمة عامة إلى النتائج المستخلصة من هذا البحث من خلال تلخيص عام لما ورد فيه ثم التوصيات المختلفة التي نراها ملائمة للوضع الإقتصادي والسياسي والإداري الحالي.

وينطلق هذا البحث من أرضية نعتقد أنها من صلب التصور الواقعي للأوضاع والأحداث في الجزائر متمثلة في الفرضيات التالية:

- أن الرقابة المالية للدولة بصفتها إرث من فترة الإستعمار ليست كلها مرفوضة وغير واقعية، كما أنها ليست كلها مقبولة ومتلائمة مع معطيات الدولة الجزائرية الحديثة، وحتى وإن كانت متلائمة مع الأوضاع في فترة سابقة، فإن الأمر لم يعد كذلك الآن، وللبث في صلاحية هذا الإرث لابد من دراسته و تمحيصه للخروج بنتائج تخدم السير الحسن للنفقات العمومية والمحافظة عليها.

- و من جهة أخرى فإن الجزائر تعيش مرحلة الإنتقال من إقتصاد موجه مركزيا إلى إقتصاد حر، الشيء الذي يفرض تهيئة جميع الأوضاع والظروف لكي يكون هذا الإنتقال لصالح تطور المالية العامة للدولة ومؤسساتها.

- إضافة إلى إن السير الحسن لمالية الدولة لا يفرض فقط البحث عن موارد مالية جديدة ودائمة، بل يفرض أيضا البحث عن أساليب وطرق جديدة للاقتصاد في النفقات العمومية وعقلنتها على غرار الدول المتقدمة، وبما أن الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها مرتبطة بالنفقات العمومية بأوجه متعددة سوف تسمح حتما، بعد الإهتمام بها وعقلنة عملياتها، بمعالجة و لو جزءا يسيرا من جانب الإنفاق العام وبالتالي يمكن الوصول إلى نتائج ذات بعد اقتصادي باستخدام الملاحظة الميدانية والتحليل النظري .

إن محدودية هذا العمل تظهر من خلال صعوبة عملية التحليل الإقتصادي لقياس مدى ملائمة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها كعمل تقوم به الإدارة العمومية لا يمكن معه إستعمال أدوات التحليل الإقتصادي كقياس حجم المنفعة التي تعود على الإدارة العمومية من خلال ما تتفاداه من ضرر وكذا حساب تكلفتها لأن الرقابة موضوع الدراسة هي رقابة وقائية تسبق وجود النفقة ذاتها لذلك فإن هدف البحث

سوف نعمل على الوصول إليها من خلال التفكير في المعوقات والمشاكل التي قد تزيـد نظريا في تكاليف هذا النوع من الرقابة في حد ذاتها.

وأخيرا فان عملية التقييم التي سوف نقوم بها ليست بالضرورة من أجل إيجـاد الحلول المباشرة، لكنها على الأقل سوف يسمح لنا بـالوقوف علـى المشـاكل الهامـة والعراقيل المختلفة التي تواجه السير الحسن للنفقات العمومية، في وقت نحن فيه فـي أمس الحاجة إلى تفادي مثل تلك المشاكل، إذا إعتبرنا أن التعرف على المشـكل هـو الطريق إلى الحل إن إنتقادنا لممارسة الرقابة المسبقة على النفقات الملتـزم بهـا فـي الجزائر ميدانيا ونظريا سوف يساهم في إعطاء أحد أجزاء النموذج النظري لإصـلاح الإدارة المالية للدولة .

ولهذا قد يكون لهذا الموضوع أبعاد متعددة في نظرنا لكنها تندمج في مجملها في البحث عن عقلنة العمليات المالية للدولة والمرتبطة خاصة بالنشـاط الإداري، وتكمـن أهميته أيضا في طرح الموضوع للنقاش الجامعي لايجاد تصور امثل لتسـير ورقابـة النفقات العمومية ضمن المنطلقات الوطنية مستقبلا أما بحثنا فقد حاولنـا مـن خلالـه إخراج هذا النوع من الرقابة من رفوف الإدارة إلى دوائر الجامعة، وخاصة ما إرتبط منها بالجانب الاقتصادي، وذلك لأول مرة بالإضافة إلى أنه ولأول مرة يطـرح هـذا الموضوع باللغة العربية كما لاحظت ميدانيا، كما سوف يسمح هذا البحث للاقتصاديين بالإهتمام بهذا الموضوع من خلال إسقاط التجارب الحديثة لتسيير الأموال العمومية في الدول المتقدمة على التجربة الجزائرية.

الفصل الأول
مفاهيم ومبادئ الموازنة العامة، إنجازها ورقابتها

تمهيد:

من أجل الوصول في موضوع البحث، ارتأينا أن نبدأ في محاولة فهم الإطار العام لممارسة الرقابة على الأموال العمومية وعلى الخصوص الرقابة المسبقة على الملتزم بها، والذي يتمثل أساسا في الموازنة العامة للدولة من خلال تحديد مفهومها منذ ظهورها ومختلف التعاريف التي تصفها وتمييزها عن غيرها من الموازنات، كما نستكمل تحديد مفهومها بتحديد أهميتها كأداة إقتصادية في يد أصحاب القرار في الدولة.

ونحاول أيضا أن نحدد مفهوم الموازنة العامة من خلال مختلف التشريعات والتنظيمات الجزائرية التي تحكمها بالإضافة إلى تحديد أنواع الموازنة، كما نتطرق إلى المبادئ العامة التي تعتمد عليها الموازنة التي تحكم إنجازها وإعطاءها الشكل المتعارف عليه قانونا.

وللإحاطة بفهم الموازنة العامة لابد من التطرق إلى مراحل إنجازها بداية من تحضير مشروعها وإعدادها إلى غاية التصويت عليها وإقرارها كقانون مالية ووصولا إلى تنفيذها على مدار السنة المعنية بها.

ونصل في الأخير إلى الرقابة على الموازنة العامة من خلال التطرق إلى نوعية الرقابة التي تقوم بها مختلف الأجهزة المكلفة بالرقابة على الموازنة العامة بداية من الرقابة البرلمانية ثم الرقابة البعدية أو ما يسمى بالرقابة القضائية ثم الرقابة الإدارية التي تضم عدة أنواع من أشكال الرقابة سواء الرقابة الذاتية أو رقابة وزارة المالية عن طريق المفتشية العامة للمالية أو الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها والتي هي موضوع الدراسة.

المبحث الأول مفاهيم ومبادئ الموازنة العامة:

تمهيد:

لقد إرتبط تطور مفهوم الموازنة العامة بتطور وظهور الأموال والمرافق العامة ولم تظهر الموازنة العامة في شكلها الحديث إلا في وقت ليس ببعيد أي منذ حوالي قرنين فقط وتبلورت فكرة النفقات العامة والإيرادات العامة مع تطور تفكير المدارس الإقتصادية التي استخدمتهما كمنطلقات و أدوات للتحليل فمنها من يعتبرها محايدة من أجل أن لا تؤثر في القوانين الاقتصادية التلقائية للأسواق والمعاملات ومنها من يعتبرها أدوات جيدة للتأثير على العوامل الاقتصادية الأخرى من أجل تطوير الاقتصاد.

ولقد كانت وثيقة الموازنة العامة التي تحمل في شقيها موارد يجب تحصيلها و نفقات يمكن تمويلها بهذه الموارد قدر المستطاع لقد شكلت ومازالت تشغل المسيرين للأموال العمومية والبرلمانيين والسياسيين من أجل الوصول إلى أهداف تخدم طبقة أو مجموعة من طبقات المجتمع أو كلها.

لذلك فإن تطور مفهوم الموازنة العامة أدت إلى ضرورة إيجاد سبل وأدوات للتحكم في النفقات والموارد العامة تماشيا مع الأفكار الاقتصادية لكل مرحلة من مراحل تطور المجتمعات في العصر الحديث .

ونجد عموما أن الموازنة العامة تخضع إلى قواعد صار متعارف عليها من بداية تحضيرها وتقديمها في شكل موازنة ثم المصادقة عليها لتصبح رسمية إلى غاية تنفيذها.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة:

للإحاطة بمفهوم الموازنة العامة نتطرق إلى نشأتها في بادئ الأمر ثم تطورها ومختلف التعاريف التي وصفتها وعلاقتها بقانون المالية كما نتطرق إلى أهميتها كأداة

للتسيير والرقابة على الأموال العمومية بالإضافة إلى دورها في تحقيق أهداف المجتمع أو أهداف السياسيين .

1- نشأة وتطور الموازنة العامة:

لقد عرف أول شكل من أشكال الموازنات العامة في المجتمع المسلم عندما حددت الآية الكريمة من سورة التوبة مصاريف الصدقات "إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم" الآية 60 من سورة التوبة، وحدد القرآن والسنة مضمون الصدقات وحسابها ومعاييرها وأنواعها، فكان ذلك أول شكل للموازنة العامة التي هي مال للمجموعة وليس للحاكم ولها شقين شق يخص المصاريف أو النفقات وهو مستحقي هذه الصدقات وشق يخص الموارد.

أما في أوروبا فإنه لم يكن يميز بين نفقات الحاكم والنفقات العامة وكان للملك مطلق الحرية في فرض الضرائب والرسوم وجمع الأموال وإنفاقها كيف يشاء، وذلك لعدم وجود ضوابط تشريعية تحدد سلطاته في هذا المجال إلى نهاية القرن السابع عشر حيث ظهر في بريطانيا ميثاق إعلان الحقوق عام 1628 م عندما أصر البرلمان آنذاك على ضرورة الحد من سلطات الملك و ضرورة الرجوع إلى ممثلي الشعب في فرض الضرائب و في طرق الإنفاق و بذلك تم التمييز بين النفقات الخاصة بالملك والنفقات العامة.

أما في فرنسا فقد نص دستور 1793 بعد الثورة الفرنسية على أنه « لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة و لجميع المواطنين الحق في المساهمة في فرض الضرائب و مراقبة إستعمالها و يطالبون ببيان عنها وهكذا بدأت تظهر معالم الموازنة العامة بالمعنى الحديث خاصة بعد صدور قانون للمحاسبة العمومية في فرنسا عام 1862.

2- تطور تعريف الموازنة العامة :

إن الموازنة العامة باعتبارها بيان حسابي يجمع شقين الشق الأول يحتوي على مجموع الإيرادات العامة والشق الثاني يحتوي على مجموع النفقات العامة، فإن تعريف هذا البيان إختلف حسب نظرة كل باحث أو مشرع إلى الموازنة العامة فنجد:

- المفهوم الكلاسيكي للموازنة العامة هو مفهوم جامد حيث أن هناك إيرادات عادية للموازنة تنفق في نفقات إدارية عادية مرتبطة بالدور الكلاسيكي للدولة المتمثل في الأمن و العدالة والإدارة.

- كما أن الموازنة العامة تعرف من منظور تخطيطي بأنها تعبير مالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة، وهذا البرنامج يعتبر أداة لتحقيق مداخيل مالية تصرف في نفقات تحددها الدولة سنويا. وتمثل الموارد والنفقات شقي الموازنة وتعتبر في ذات الوقت أداة للسياسة الإقتصادية للحكومة من أجل تشجيع قطاعات معينة وتكميش أو كبح قطاعات أخرى، لما لهذه الموازنة من آثار إقتصادية وإجتماعية على المدى المتوسط والبعيد.

- أما المفهوم الحديث فقد أصبح مفهوما وظيفيا إذ يجعل الموازنة العامة أداة لتحقيق التوازنات الإقتصادية أو لتدعيم النشاطات المراد تقويتها.

كما يعرف المشرع الفرنسي – الذي ألهم كثيرًا المشرع الجزائري فيما بعد في هذا المجال – الموازنة العامة بأنها وثيقة بواسطتها يتوقع ويرخص للإيرادات والنفقات السنوية للدولة"[1] وهنا نستخلص أن الموازنة العامة تتميز بثلاث ميزات هامة:

- ميزة التوقع أو التقدير.
- ميزة الترخيص أي من الهيئة التشريعية .
- ميزة السنوية أي لمدة سنة محددة.

(1) المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1962 المتعلق بالمحاسبة العمومية الفرنسية.

كما يعرف المرسوم المؤرخ في 29 جوان 1956 المتضمن قانون عرض الموازنة بأن "موازنة الدولة تقدر وترخص تشريعيا أعباء وموارد الدولة ويتم تقريرها من طرف البرلمان بقانون المالية الذي يترجم الأهداف الإقتصادية والمالية للحكومة"[1]

و هذا التعريف يشير إلى طابعين هامين للموازنة وهما:

- الطابع التشريعي ،
- الطابع الإقتصادي.

كما يشير المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959 في المادة الأولى منه إلى أن "قوانين المالية هي التي تحدد طبيعة ومبالغ وتخصيصات كل من الإيرادات والنفقات العامة للدولة بالأخذ بعين الإعتبار التوازن المالي والإقتصادي المحددان وفقا لها"[2] . كما يشير المرسوم السابق في المادة السادسة عشر منه إلى أنه تتكون الموازنة من مجموعة حسابات ترسم لسنة واحدة جميع الموارد و الأعباء الدائمة الخاصة بالدولة[3].

3- التمييز بين الموازنة العامة والميزانية العمومية:

من التعارف السابقة للموازنة العامة بصفتها وثيقة توقعية فإنها تختلف عن الميزانية العمومية التي تصور حقائق حدثت فعلا فهي قائمة تاريخية لتبيان المركز المالي بتاريخ معين سابق بينما الموازنة العامة هي تصوير لمجموعة النشاطات المالية للدولة بتقديرات مستقبلية للسنة القادمة وتتكون عناصرها من إيرادات ونفقات أو موارد وأعباء تقديرية بينما الميزانية العمومية تتكون من عناصر موجودة ومعروفة القيمة أي من أصول و خصوم.

---

(1) المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 29 جوان 1956 المتعلق بقانون عرض الموازنة.

(2) المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 2 جوان 1959 المتعلق بقوانين المالية

(3) المادة 16 منه

4- الموازنة العامة و قانون المالية :

يعتبر قانون المالية الوثيقة أو القانون أو النص التشريعي الذي تعرض وتمر من خلاله الموازنة العامة حيث يكون قانون المالية أشمل وأوسع من الموازنة العامة وتعرف قوانين المالية بأنها تحدد الطبيعة والمبالغ والتخصيصات لكل الموارد والأعباء العامة للدولة مع مراعاة التوازنات الإقتصادية والمالية التي تحددها[1] .

ونلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع الفرنسي استبدل عبارة الإيرادات والنفقات بعبارة الموارد والأعباء وذلك بإدخال على الأدوار الإقتصادية للدولة التقليدية (الإدارة الأمن، العدالة) أدوار جديدة مثل تسوية الإختلالات الإقتصادية على المدى المتوسط والبعيد، تغيير الهياكل، الحد من الفروقات الإجتماعية، التوجيه نحو التفتح الثقافي، وعلى قانون المالية أن ينشط السبل والشروط والوسائل التي من خلالها تتمكن السلطة العمومية من تحقيق التوازن الإقتصادي[2]

فالموازنة تقدم في شكل وثيقة واحدة تلحق بوثائق أخرى وتجاز في البرلمان على شكل قانون المالية لمناقشته والمصادقة عليه وبالتالي فقانون المالية يكون تعبير قانوني للموازنة العامة ونجد أن قانون المالية يظهر في عدة أنواع:

1- قانون المالية السنوي أو الأولي أو الإبتدائي وهو الذي تعرض من خلاله الموازنة الأولية للسنة المدنية المعنية.

2- قانون المالية التكميلي أو المعدل ذلك أن المصادقة على قانون المالية السنوي لا يعني أن هذه الإعتمادات نهائية أو جامدة، إذ يمكنها أن تتغير تبعا لتغير المعطيات المختلفة أو من أجل تصحيح أو تعديل في الإعتمادات الممنوحة أوليا.

3- قانون ضبط الميزانية : أو قانون تسوية الميزانية و هو عرض من الحكومة عن تنفيذ أو إنجاز قانون المالية السنوي و القوانين المكملة أو المعدلة إن وجدت

---

[1] المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959.

[2] BENMAROUF Abdelkader, Introduction à l'économie des finances publiques, OPU 1983-84 page 3

المصادق عليها ويجب أن يصادق البرلمان على قانون ضبط الميزانية كما يفرضه الدستور الجزائري في مادتيه 159 و160 إلا أنه حاليا ليس معمولا بهذا في البرلمان الجزائري منذ سنة 1987 تقريبا لأسباب سياسية و تقنية.

5- أهمية الموازنة العامة :

نظرا لأن الدولة أصبحت تهدف إلى تحقيق الرفاهية الإجتماعية والتنمية المستدامة للاقتصاد الوطني مع الإستخدام الأمثل والرشيد للموارد المالية المتاحة أو الممكن إتاحتها، بالإضافة إلى تحقيق العمالة وفق برامج إستثمارية منظمة، وتوزيع أمثل للدخل الوطني من أجل تحقيق العدالة الإجتماعية، والبحث عن تحقيق معدلات نمو عالية للناتج الوطني الإجمالي، إضافة إلى تطوير المرافق العامة وتعميم الخدمات الأساسية في كافة الميادين كالصحة والتعليم والحماية الإجتماعية.

ونظرا لأن الدولة تحقق هذه الأهداف من خلال موازنتها العامة، فإن هذه الأخيرة صارت أداة إقتصادية مؤثرة ومتأثرة بالإقتصاد ووسيلة لتوجيهه ومعالجة الأزمات من خلال التحكم في النفقات وترشيدها والتحكم في مصادر الإيرادات والبحث عنها، فهي في حالة التضخم تقوم بامتصاص الطلب الزائد وذلك بفرض الضرائب أو تخفيض الإنفاق الحكومي أما في حالة الكساد فإنها تمتص الفائض الذي تراكم لديها منذ فترات من أجل رفع الطلب وقد تعمد أيضا إلى تخفيض الضرائب لتشجيع الطلب.

كما تظهر أهمية الموازنة العامة من خلال تخصيصات الإعتمادات حيث تقوم الدولة بتخصيص جزء هام من نفقاتها الحكومية للاستثمارات الأساسية لرفع معدلات الإنتاج، كما أن الدولة يمكنها من خلال هذا الشكل أو ذلك من التخصيصات تشجيع قطاعات وكبح قطاعات أخرى أو تكميشها أو من خلال فرض الضرائب والرسوم.

وللعلم فإن أهمية الموازنة العامة تظهر أيضا من خلال دورها في إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال سياساتها الإجتماعية التي تظهر في الإعانات المخصصة

للفئات المحرومة أو في رفع الأجور أو في النفقات المخصصة للصحة والتعليم وتنمية المناطق الفقيرة.

المطلب الثاني: مفهوم الموازنة العامة في التشريع الجزائري:

1- تعريف الموازنة العامة بعد الاستقلال:

لقد إستلهم المشرع الجزائري تعاريف الموازنة العامة من المشرع الفرنسي فبعد الإستقلال نجد أن المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959 والمرسوم المؤرخ في 31 ماي 1962 المتعلق بالمحاسبة العمومية هي أهم المصادر المعمول بها في هذا المجال مؤقتا – فكانت الموازنة آنذاك تعرف بأنها الوثيقة التي بواسطتها يتوقع (يقدر) ويصرح بالإيرادات والنفقات السنوية للدولة[1] كما أن المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959 الذي يؤكد بأن قوانين المالية تحدد الطبيعة والمبالغ والتخصيصات لكل من الموارد والأعباء العامة للدولة مع مراعاة التوازن الإقتصادي والمالي الذي تحدده[2].

إن الدولة الجزائرية المستقلة لم تخرج عن هذه التعاريف مباشرة بعد الإستقلال و لم تستقل بقوانينها في هذا المجال إلا بعد فترة طويلة من الإستقلال أي على الخصوص إلى غاية صدور قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية.

2- تعريف الموازنة العامة في القانون 84- 17 :

إن القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 17 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية حدد في المادة السادسة منه بأن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية، كما توزع وفق الأحكام التشريعية وهي تشكل الموازنة العامة للدولة[3]"

وهكذا نجد أن القانون الجزائري يؤكد على الربط بين الموازنة العامة وقانون المالية كما يصرح على الطابع التشريعي للموازنة العامة، حيث يمثل قانون المالية لسنة

(1) المرسوم المؤرخ في 31 ماي 1962 المتعلق بالمحاسبة العمومية الفرنسية

(2) المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتعلق بقانون المالية.

(3) المادة 6 من القانون رقم 84 – 17 المؤرخ في 1984/07/7 المتعلق بقوانين المالية.

البرلمان فرصة للمناقشة والتفكير من أجل تحسين إختيارات الموازنة والسياسة الإقتصادية والمالية للحكومة حيث تظهر الموازنة على شكل مجموعة من الحسابات التي تبين الموارد والأعباء الدائمة للدولة وقد بدأ في تطبيق هذه المناقشات في البرلمان منذ سنة إنشاء أول مجلس وطني شعبي بعد حل مجلس الثورة عام 1978[1].

ويحدد القانون رقم 84 – 17 الذي يعتبر المرجع الأول لكل قوانين المالية في الجزائر منذ صدوره في مادته الثانية يحدد الأشكال التي يمكن أن يتخذها قانون المالية[2] فنجد:

- قانون المالية الأولي
- قانون المالية التكميلي أو المعدل،
- قانون ضبط الميزانية la loi pour règlement budgétaire

كما يحدد هذا القانون مضمون أو مكونات قانون المالية وهي:

- الموازنة العامة للدولة ،
- الميزانيات الملحقة ،
- الحسابات الخاصة للخزينة.

3- أنواع الموازنات في قانون المالية الجزائري:

كما سبق ذكره تتمثل في ثلاث أنواع وهي:

1.3- الموازنة العامة :

الموازنة العامة هي الترجمة المالية لما جاء في قانون المالية وتنفذ على مدار السنة المدنية المقبلة ويعرفها القانون بأنها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع

(1) BENMAROUF Abdelkader , op , cit page 8

(2) المادة 2 القانون 84 – 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984.

الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والإستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص لها»[1] ونستنتج من هذا التعريف أن الموازنة العامة تتميز بما يلي:

- أنها ذات طابع قانوني لأنها تعتبر جزءا من قانون المالية للسنة المدنية وهي وثيقة رسمية تمر بأعلى هيئة تشريعية في البلاد للمصادقة عليها سنويا وهو المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (البرلمان بغرفتيه).
- أنها ذات طابع تقديري لأنها تحضر في السنة الحالية وتنفذ في السنة القادمة، وكل ما ورد فيها ويرد هو توقعات مستقبلية، ولهذا كان بشكل شبه دائم هناك قوانين مالية مكملة ومعدلة لقانون المالية السنوي نظرا للعوامل غير المتوقعة التي تؤثر على تنفيذ قانون المالية السنوي.

2.3- الميزانيات الملحقة :

الميزانيات الملحقة هي ميزانيات متميزة عن الموازنة العامة، لأنها تتمكن من تمويل أنشطتها بنفسها وهي تستفيد من مساعدات الدولة في كثير من الحالات لأنها تقدم خدمات عمومية تهم في أغلب الأحيان المرافق العمومية وقد جاء تعريفها في المرسوم المؤرخ في 2 جوان 1959 بأنه "يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة، العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضفي عليها القانون الشخصية الإعتبارية والتي يهدف نشاطها أساسا إلى إنتاج بعض المواد وتأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن»[2].

ولقد عرفت قوانين المالية الجزائرية المتعاقبة عدة ميزانيات ملحقة، إلا أنها لم تعد موجودة في قوانين المالية الحالية أي منذ قانون المالية لسنة 2003، وتتمثل هذه الموازنات فيما يلي:

(1) المادة الثالثة من القانون رقم 90- 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بقانون المحاسبة العمومية.
(2) المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية

3-2-1- الميزانية الملحقة للمياه الصالحة للشرب والصناعية:

وقد ظهرت من خلال المادة الثالثة والرابعة من قانون المالية التكميلي لسنة 1965[1] وقد ألغيت هذه الموازنة إبتداءا من بداية سنة 1972 بواسطة المادة العاشرة لقانون المالية لتلك السنة[2].

3-2-2- الميزانية الملحقة للرى:

الذي أوجدت من خلال مضمون المادة الثالثة لقانون المالية التكميلي لسنة 1965 والتي تسير من قبل وزارة الفلاحة واستصلاح الأراضي آنذاك.
وقد ألغيت هذه الموازنة بواسطة المادة 98 من قانون المالية لسنة 1981[3].

3-2-3- الميزانية الملحقة لوزارة البريد و المواصلات – سابقا -:

التي وجدت منذ الإستقلال وبقيت سارية لوجود إلى أن ألغيت بواسطة قانون رقم2000 – 03 المؤرخ في 2000/08/06 المحدد للقوانين العامة للبريد والمواصلات في المادة 12[4].

3- 3- الحسابات الخاصة للخزينة :

وهي حسابات لا علاقة لها ببنود الموازنة العامة والمحاسب العمومي (أمين الخزينة وأعوانه) هو المسؤول على متابعتها وتسجيلها، وهي مبالغ تدخل إلى الخزينة على أن تخرج منها مرة، أي لا تعتبر إيراد حقيقي وإدخالها في الموازنة العامة يعتبر تضخيم للإيرادات بشكل غير واقعي، كما أن المبالغ التي تخرج من الخزينة العمومية على أن تعود إليها مرة أخرى وإدراجها في جانب النفقات للموازنة العامة هو تضخيم للنفقات بشكل غير واقعي، ونجد أن القانون رقم 84-17 قد سمح بفتح الحسابات

---

(1) قانون رقم 65-93 المؤرخ في 1965/04/8 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1965 جريدة رسمية رقم 32 الصفحة 314.

(2) الأمر رقم 71-96 المؤرخ في 1971/12/31 المتعلق بقانون المالية لسنة 1972 الصفحة 1458.

(3) المادة 98 القانون رقم 80-12 المؤرخ في 1980/12/31 المتعلق بقانون المالية لسنة 1981 جريدة رسمية 54 صفحة رقم 1321.

(4) المادة 12 قانون رقم 03-2000 المؤرخ في 2000/08/06 المتعلق بالقوانين العامة للبريد والمواصلات.

الخاصة للخزينة وقد حدد على أنه "لا يجوز فتح الحسابات الخاصة للخزينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات سوى الأصناف التالية :

- الحسابات التجارية ؛
- حسابات التخصيص الخاص ؛
- حسابات التسبيقات ؛
- حسابات القروض ؛
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية[1] .

إن فحص النظام القانوني لهذه الحسابات يبين أنها غير معروضة على البرلمان للمصادقة عليها وهذا ما تسبب في إحداث تجاوزات في استعمالها[2].

3-3-1- الحسابات التجارية:

وهي تضم عمليات ذات طابع صناعي وتجاري تقوم بها مصالح عمومية حيث «تدرج في الحسابات التجارية من حيث الإيرادات والنفقات المبالغ المخصصة لتنفيذ عمليات ذات طابع صناعي وتجاري تقوم بها المصالح العمومية التابعة للدولة بصفة إستثنائية"[3] وبما أن هذه الإيرادات والنفقات تكتسي الطابع التقديري فإن قانون المالية يحدد لها المبالغ التي يمكن أن تغطي النفقات الحقيقية المقدرة للسنة المقبلة حتى لا تتجاوز النفقات الإيرادات المخصصة لها.

3-3-2- حسابات التخصيص الخاص :

وهي تضم عمليات إستثنائية خاصة بتغطية بعض العمليات الممولة بواسطة الموارد الخاصة على إثر إصدار حكم في قانون المالية[4] والمصالح المشرفة على هذه الحسابات مكلفة بتجميع كل الإيرادات وتسديد كل النفقات الخاصة بهذه الحسابات.

---

(1) المادة 48 من القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية

(2) Bachir Yelles Chaouche : Finances publiques, OPU page 81

(3) المادة 54 من القانون رقم 84- 17 المؤرخ في 7 جويلية 1984

(4) المادة 56 من القانون رقم 84-17 سبق ذكره.

3-3-3- حسابات التسبيقات :

تمثل "حسابات التسبيقات عمليات منح التسبيقات أو تسديدها التي يرخص للخزينة العمومية بمنحها في حدود الإعتمادات المفتوحة لهذا الغرض ويجب فتح حساب متميز للتسبيقات لكل مدين أو كل صنف من المدينين وتعفى كل التسبيقات الممنوحة من طرف الخزينة للهيئات العمومية من الفوائد ما لم ينص حكم قانون المالية على خلاف ذلك" [1]

3-3-4- حسابات القروض :

وهي قروض مقدمة من طرف الدولة في حدود الإعتمادات المفتوحة لهذا الغرض إما في إطار عمليات جديدة أو ناتجة عن حسابات التسبيقات وتكون هذه القروض من طرف الخزينة منتجة للفوائد[2] وقد تعفى من هذه الفوائد بحكم في قانون المالية ومثال على ذلك قروض للموظفين لشراء سيارات.

3-3-5- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية :

كما تدل عليه المادة 61 من القانون 84-17 فإنها مرتبطة بالعالم الخارجي وتضم مختلف العمليات المتفق عليها مع الخارج.

المطلب الثالث: مبادئ الميزانية:

إن الموازنة العامة حاليا مؤطرة بشكل أساسي بخمسة مجموعات من المبادئ المكتوبة أو غير المكتوبة[3] من أجل التحكم في الموازنة العامة وإعدادها ورقابتها في المجلس الشعبي الوطني وغيره من هيئات الرقابة حيث تكون القرارات المالية للدولة تخضع إلى قواعد ومبادئ تتمثل في :

---

(1) المادة 58 من القانون رقم 84- 17

(2) المادة 59 من القانون رقم 84- 17

(3) L'essentiel des Finances publiques : François CHOUVEL, Gualino editeur, 5ème édition, page 11

1- مبدأ السنوية le principe de l’annualité
2- مبدأ الوحدة le principe de l’unité
3- مبدأ الشمول le principe de l’universalité
4- مبدأ التخصيص le principe de la spécialité
5- مبدأ التوازن le principe de l’équilibre

1- مبدأ السنوية:

يظهر في تعريف الموازنة العامة وقانون المالية مبدأ سنوية الإعتمادات والعمليات حيث تظهر الموازنة كبيان مالي ترخص وتقدر من خلاله الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، فالتحديد الدوري لترخيص الموازنة يتوافق تماما مع مدة السنة، وهو مبدأ كلاسيكي ظهر ليعزز فعالية الرقابة ويجبر الإدارات على إنجاز حساباتها في خلال فترة سنة.

ويحدد قانون المحاسبة العمومية في مادته الأولى بوضوح أن مدة السنة المالية التي تطبق فيها الموازنة هي سنة مدنية كاملة أي من أول جانفي إلى نهاية ديسمبر من السنة نفسها وهذا على غرار الكثير من الدول.

إلا أن هناك بعض العمليات التي يمكن أن يلتزم بها في سنة ولا يتم تنفيذها إلا في سنة قادمة، لذلك فإن هذا المشكل يمكن حله بطريقتين بإعتبار أن كل العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات مرتبطة بالسنة التي تنجز فيها أو تتحقق خلالها دون الإهتمام بسنة الإلتزام بهذه العملية وتتميز هذه الطريقة بختم الأشغال و قفل الحسابات بواسطة قانون مالية معدل[1] وهي طريقة معتمدة في الجزائر، كما يمكن حل هذه المشكلة عن طريق إعتبار عمليات الإيرادات والنفقات مرتبطة بسنة الإلتزام بها وهذا من أجل تقريب التنبؤات الخاصة بالنتائج إلا أن هذه الطريقة قد تخرق مبدأ سنوية الإعتمادات بسبب ضرورة إصدار تراخيص لعمليات إلتزم بها ولم تتحقق ولابد من

(1) Xavier vandendriessche, Michel laxembe, les finances publiques 3ème édition, DALLOZ 1998 page 28

تحقيقها لاحقا كما هو الحال في فرنسا و هكذا فإن مزايا الطريقة الأولى هي عيوب الطريقة الثانية.

2- مبدأ الوحدة:

يظهر مبدأ وحدة الموازنة من خلال تعاريف الموازنة وقانون المالية إذ تحث مختلف النصوص على أنها وثيقة موحدة، تضم مجموع النفقات ومجموع الإيرادات للسنة المعنية في جانبيها وكل جانب ينقسم إلى فروع والفروع تنقسم إلى مواد و كل مادة تنقسم إلى فقرات حسب طبيعة كل إيراد أو كل نفقة وهذا لكي نتمكن من الوقوف على المركز المالي للدولة ككل [1].

فكل « الإيرادات والنفقات العامة للدولة تظهر في بيان واحد وهذا العرض للموازنة يسمح بجمع كل الموارد والأعباء العامة للدولة عن طريق إجراء عمليات حسابية بسيطة وسريعة تظهر مدى تحقق التوازن بالموازنة وتصنف الإيرادات والنفقات بشكل متصل ومتجانس حتى تسهل عملية التحليل والمقارنة» [2] ويكون التصويت علها من البرلمان مرة واحدة وبشكل إجمالي[3].

إن مبدأ وحدة الموازنة العامة في فرنسا قد أكدت عليه المادة الثامنة من القانون المؤرخ في 22 جانفي 1959 المتعلق بقوانين المالية و"أن كل الإيرادات والنفقات تسجل في حساب وحيد معنون الموازنة العامة»[4] كما أخذ بهذه العبارة القانون العضوي لقوانين المالية المؤرخ في أوت سنة 2001 المادة السادسة منه.

لكن وحدة الموازنة العامة ليست حقيقية إذ تحتوي قوانين المالية عادة على الموازنة العامة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة مما يمكن إعتباره إستثناءا في مبدأ وحدة الموازنة العامة.

---

(1) حسين صغير، دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، صفحة 113

(2) BENMAROUF Abdelkader op, cit, page 27

(3) Bachir Yelles Chaouche op, cit, page 76

(4) l'essentiel des Finances publiques, op, cit, page 23.

3- مبدأ الشمولية :le principe de l'universalité

يسمى هذا المبدأ أيضا بمبدأ العمومية حيث "نجد أن القانون العضوي المؤرخ في 2 جانفي 1959 يقر أن الموازنة تجمع وتصف مجموع الموارد ومجموع الأعباء الدائمة للدولة (المادة 16 عشر) وتبين الموارد في مبلغ إجمالي دون تخصيص النفقات إلى الموارد بعينها فمجموع الموارد تضمن تنفيذ أو تحقيق مجموع الأعباء (النفقات) (المادة 18) كما أن القانون العضوي لسنة 2001 المتعلق بخصوص قوانين المالية يأخذ في مادته السادسة هذا التعبير ومن هذا المبدأ تنبع قاعدتين:

1.3- قاعدة عدم التعويض :la non – compensation

هذه القاعدة تعني أن الموارد والنفقات مسجلة بمبلغها الإجمالي[1] وهناك في فرنسا إستثناء لهذه القاعدة وهي صناديق الإشتراكات les fonds de concours .

2.3- قاعدة عدم التوجيه :la non – affectation

وهي تعني عدم تخصيص مورد معين لنفقة بذاتها[2] إلا أنه هناك إستثناء لهذه القاعدة من خلال الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة لأنها تحمل في طياتها موارد محددة لنفقات محددة بواسطة مدونات خاصة بهم وخارج عن الموازنة العامة وعموما فإن المواطن عندما يدفع الضريبة لا يجب أن يعرف لأي نفقة عمومية سوف تخصص[3].

4- مبدأ تخصيص الإعتمادات : le principe de la spécialité des crédits

يعتبر هذا المبدأ داخل في شكل عرض الموازنة العامة أو قانون المالية عموما على البرلمان حيث يقسم مبالغ الموارد والنفقات إلى عناوين وفصول بنود وغيرها وتناقش في البرلمان وقد تتغير بعد المناقشة إلا أن هذا التقسيم خاصة في تخصيص

---

(1) L'essentiel des Finances publiques op, cit, page 14
(2) L'essentiel des Finances publiques op, cit, page 14
(3) Michel laxembe, xavier vandendriessche, les finances publiques 3ème édition, DALLOZ 1998 page 40

توزيع الإعتمادات على الوزارات والهيئات الأخرى مقسمة إلى عناوين و فصول وبنود تقوم بها الحكومة ومع هذا فإن بعض الإعتمادات ليست ملتزمة بهذا المبدأ وعلى سبيل المثال الحسابات الخاصة بالخزينة التي ليست مقسمة إلى فصول .

إضافة إلى أن هذا المبدأ غير جامد إذ أنه في كثير من الأحيان على مدار السنة المالية تقوم الإدارات بإجراء تحويلات من فصل إلى فصل بواسطة مراسيم وبتحويل داخل نفس الفصول بواسطة مقررات تؤشر من طرف المراقب المالي والآمر بالصرف فقط.

5- مبدأ التوازن le principe d'équilibre budgétaire :

لقد اعتبرهذا المبدأ في المرحلة الكلاسيكية مقدسا مع أنه لم يكن محترما دائما في قوانين المالية المختلفة في فرنسا منذ القرن التاسع عشر وهكذا فإنه منذ 1890 إلى غاية 1914 كل الموازنات العامة التي عرضت على البرلمان وصادق عليها في حالة توازن لم تنفذ دائما بنفس التوازن عند تسجيلها حيث تحقق عجز هام في بعض الحالات[1] وهو ما دفع بالمفكرين آنذاك التي محاولة إيجاد الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها لكبح تجاوزات الإعتمادات الممنوحة وهو ما تم فعلا في سنة 1922 "بواسطة ميثاق الرقابة المالية"

ولقد كان العجز في الميزانية ظاهرا في الموازنة العامة الفرنسية في سنة 1947 وصل إلى 219 مليار فرنك ثم وصل إلى 422 مليار فرنك في سنة 1950 ثم إلى 791 في سنة 1952 أي أنه كان يتضاعف كل سنتين ونصف وهنا ظهر مفهوم "l'impasse" المأزق الموازني وقد تم قبول هذا العجز مؤقتا من أجل تسديده لاحقا كديون لأنه نظريا يعتبر نفقة خاصة في ميدان الإستثمار والتي سوف تسمح لاحقا برفع الدخل الوطني الذي ينتج عنه رفع موارد ميزانية الدولة.

[1] Les Finances publiques : op, cit, page 45

ومع هذا ففي سنة 1956 و1957 سجل رقم 1000 مليار فرنك فرنسي[1] كعجز في الميزانية مما جعل الحكومة في ظل الجمهورية الخامسة تبحث عن تغطية هذا العجز من خلال ثلاث طرق:

5-1- التمييز بين العجز deficit والانكشاف Le découvert :

من خلال التمييزين النفقات النهائية والنفقات المؤقتة temporaires التي يمكن استرجاعها ومنها في حالة توازن في النفقات النهائية سوف نتكلم عن توازن صغير أو تحت السطر au dessus de la ligne وفي حالة توازن في النفقات النهائية والنفقات المؤقتة temporaires سوف نتكلم عن توازن كبير أو فوق السطر au dessous de la ligne.

5-2- الإخراج من الموازنة debudgétésation :

ساهمت هذه التقنية في تخفيف العجز في الموازنة وهو تحويل جزء هام من نفقات الإستثمار (حالة بناء الطرق) إلى الحسابات الخاصة للخزينة ومن هنا لم تعد تظهر هذه النفقات الهامة في الموازنة العامة مما يخفف عجزها.

5-3- التقنية الثالثة وهي الأخذ بعين الاعتبار نوعين من التوازن في الموازنة :

* التوازن الأول: التوازن التقديري (أو المعروف) وهو الذي يظهر في قانون المالية وهو موضوع المناقشة داخل البرلمان.

* التوازن الثاني: وهو توازن التنفيذ ويخص توازن قانون ضبط الميزانية وهو يحدث بعد تنفيذ الميزانية ولا جدوى من مناقشته أو تداركه بعد أن يتحقق في سنة ماضية.

وعرفت الموازنة الفرنسية عجز في الموازنة متتالي ومتزايد حتى كاد البرلمانيون يتنازلون عن مبدأ توازن الموازنة ومع ذلك فلقد حاولت الحكومات المتعاقبة تمويل هذا العجز وتغطيته بعده تقنيات مختلفة.

---

[1] Les Finances publiques : op, cit, page 46

أما في الجزائر فإن مبدأ التوازن في الموازنة كان محققا في فجر الإستقلال إلا أن بداية تطبيق المخططات الرباعية للتنمية سجلت عجز متتالي في الموازنة العامة منذ سنة 1965 نظرا لتزايد النفقات العامة سواء نفقات التجهيـز والإسـتثمار أو نفقـات التسيير ومن أجل حل مشكلة العجز أدخل أيضا مفهوم الموارد المؤقتـة (التسـبيقات والقروض) لمواجهة عجز الميزانية كما أدخلت تقنية إخراج بعـض النفقـات مـن الموازنة العامة وتخصيص لها حسابات خاصة للخزينة وقد بدأ العجز يتضاءل شـيئا فشيئا حتى سنة 1974 حيث تحقق فائض ثم إلى غاية 1982 حيث تحقق توازنا[1] إلا أنه في سنة 1986 بدأ يظهر عجز الموازنة من جديد بسبب إنعكاسات الأزمة العالمية وإنخفاض أسعار البترول.

[1] Bachir Yelles Chaouche op, cit, page 115.

خلاصة المبحث:

بعد أن حددنا العناصر الهامة التي تدخل في تحديد مفهوم الموازنة العامة للدولة من خلال التعاريف المختلفة التي وصفتها بإعتبارها وثيقة قانونية تدرج فيها إيـرادات وأعباء الدولة لمدة سنة كاملة قادمة، ثم تحديد مفهومها في التشريع الجزائري بإعتبارها عموما تمثل الإيرادات والنفقات النهائية للدولة التي تحدد سنويا بموجب قوانين الماليـة وتوزع وفق الأحكام التشريعية.

وتوصلنا إلى أن الموازنة العامة في الجزائر، رغم التطورات التي عرفتها بعد الإستقلال فإنها لا تختلف عن الموازنات الكلاسيكية ولا تخرج عن المفهوم الفرنسي لها من حيث الشكليات والمبادئ التي تمثل مبدأ السنوية والوحدة والشمولية والتخصـيص والتوازن التي تشكل أهم المبادئ الكلاسيكية للموازنات العامة.

وعلى العموم فإن هذا المبحث سمح لنا بتحديد مفهوم الإطار العـام للموازنـة العامة التي ستكون موضوعا للرقابة.

المبحث الثاني: إنجاز الموازنة العامة:

تمهيد:

تتبع عملية إنجاز الموازنة العامة عدة مراحل مضبوطة بقوانين وأنظمة تحدد سيرورتها في غالب الأحيان وفي معظم الدول وإن اختلفت في طرق وأدوات إنجازها، إلا أنها عموما تتم من خلال ثلاث مراحل :

- مرحلة التحضير والإعداد؛
- مرحلة التصويت والإقرار؛
- مرحلة التنفيذ.

وفي الجزائر يتم تحضير الموازنة العامة بإشراك كل الأطراف المعنية بتنفيذها، إلا أن وزارة المالية تضطلع بدور هام من خلال جمع ومناقشة إقتراحات الموازنة وإصدار مذكرة منهجية لذلك إضافة إلى إخراج الموازنة في شكلها المتكامل كمشروع يعرض على مجلس الحكومة الذي يناقشه ويضبطه في شكل مشروع أخير يقدم إلى البرلمان بغرفتيه للمناقشة والمصادقة إذا تمت الموافقة عليه أو تعديله ليصبح بعد الإقرار في شكل قانون يجب تنفيذه في إطار القوانين والأنظمة المعمول بها في هذا المجال.

المطلب الأول: تحضير و إعداد الموازنة العامة:

في هذه المرحلة يتم تقدير كل النفقات والإيرادات للسنة المالية بإجراء حسابات دقيقة ومبنية على معطيات حقيقية من أجل تفادي إعداد فوضوي للاعتمادات التي قد تفاجىء الحكومة أثناء التنفيذ بمشاكل تعرقل سير المرافق العمومية أو تعطيل للبرامج المسطرة.

فمرحلة إعداد الموازنة العامة تتلخص في تحديد مبلغ النفقات التي على الدولة أن تغطيها بمواردها الجبائية أو شبه الجبائية أو القروض عند الحاجة إلى ذلك وذلك

لمدة سنة مقبلة عن طريق إستخدام طرق مجربة من قبل، ومكملة بتقنيات حديثة لتشريد إختيارات الميزانية وبإستخدام نماذج الإقتصاد القياسي.
و« كما جرت العادة تكون للنفقات العامة أولوية في التقييم قبل تقييم الإيرادات السنوية، وهذا ما يلزم الدولة بضمان السير الدائم للمصالح العمومية في أي ظرف من ظروف، ومهما كانت قيمة الإيرادات النهائية »[1]

وعملية إعداد وتحضير الموازنة العامة تتكفل بها وزارة المالية بالتنسيق مع الوزارات والهيئات الجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري (أي الهيئات المنفقة)، ويتم تحضيرها على مراحل ووفق طرق محددة لذا سوف نتطرق إلى النقاط التالية في هذا المطلب.

1- السلطة المكلفة بإعداد الموازنة العامة:

إن السلطة التنفيذية هي الجهاز الوحيد الذي يملك كافة المعلومات الضرورية لإعداد الموازنة التقديرية، بما أنها تتوفر كل الإطارات المختصة في إعداد التقديرات اللازمة بمجموع الهيئات المختصة في هذا الشأن، كما أن هذا الجهاز هو المسؤول أمام البرلمان عن تنفيذ قانون المالية هذا بصفة عامة.

وعلى الخصوص فإن السلطة المسؤولية مباشرة على إعداد الوازنة داخل الجهاز التنفيذي هي وزارة المالية حيث « تقوم وزارة المالية بتحضير مشاريع قانون المالية تحت سلطة رئيس الوزراء ويتم إختتامها في مجلس الوزاراء»[2].

وإستنبط المشرع الجزائري دور وزارة المالية في هذا المجال من خلال المرسوم 82 – 237 المؤرخ في 17 جويلية 1982 ففي ما يتعلق بموضوع الموازنة،

---

(1) BENMAROUF Abdelkader , op, cit page 15

(2) المادة 37 من المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959

فإن مهمة وزارة المالية السهر على دراسة وإعداد مقدمة مشـاريع الموازنـة العامـة وميزانية التسيير وميزانية التجهيز وكذا قوانين المالية و قوانين ضبط «الموازنة»[1]

و من بين 14 مديرية عامة تابعة لوزارة المالية نجد المديرية العامة للميزانية la Direction Général du Budget (DGB) وتهتم أصلا بتحضير الموازنة العامـة للدولة وتقدم الإقتراحات فيما يخص النصوص القانونية التي تخص محتـوى وشـكل الموازنة العامة وقواعد و مراحل إعدادها وتنفيذها.

2- مراحل إعداد و تحضير الموازنة العامة:

تمر عملية إعداد الموازنة العامة بعدة مراحل و بمجرد المصادقة على موازنـة السنة الحالية تبدأ تحضير وإعداد الموازنة للسنة الموالية

2-1- الأشغال الأولية للمديرية العامة للميزانية[2]:

تبدأ المديرية العامة للميزانية في الأشهر الأولى من السنة بتقييم أولي لمجموع الإيرادات والنفقات بمساعدة المديريات العامة التابعة لوزارة المالية من أجـل إعـداد تقرير تقييمي للحالة الإقتصادية والمالية للبلاد يوجه إلى مجلس الحكومة ثم ينـاقش هذا التقرير الذي يقدمه وزير المالية و يناقشه مع باقي زملائه في الحكومة و عند ذلك يعطي مجلس الحكومة التوصيات والتوجيهات التي توجه الأشغال عند إعداد الموازنـة العامة ويحدد الأولويات المستقبلة.

2-2- المذكرة المنهجية لوزارة المالية:

بنـاءا على هذه المناقشات في مجلس الحكومة تبعا لتوجيهات وتعليمات رئيس الدولة ورئيس الحكومة تقوم وزارة المالية بإعداد مذكرة منهجية ترسـلها إلـى كـل الوزارات المنفقة توضح فيها المبادئ الأساسية التي يجب إتباعها أثناء إعداد مشـروع

(1) المرسوم رقم 82 – 237 المؤرخ في 1982/07/17 المحدد لصلاحيات وزارة المالية ج.ر رقم 29 في 1982/07/20 صفحة 956.

(2) Bachir Yelles Chaouche op, cit, p age 65 .

الموازنة الخاص بكل وزارة أو هيئة عمومية أخرى و تبين أولويات مشروع الموازنة للسنة المقبلة.

2-3- تحضير مشاريع الموازنة على مستوى الوزارات والهيئات :

تقوم كل وزارة و كل هيئة عمومية بتحضير إقتراحات الموازنة للسنة المقبلة فبمجرد تلقيها المذكرة المنهجية تقوم هذه الهيئات من خلال مديرياتها المكلفة بالميزانية عادة مديرية الإدارة العامة تقوم بإعلام المديريات الأخرى بمضمون هذه المذكرة المنهجية وتطلب منهم تحديد إحتياجاتهم للسنة المقبلة بناءا على تبريرات حقيقية للنفقات المزمع القيام بها، وتجمع هذه الإقتراحات في المديرية المكلفة بالميزانية وتحدد أولويات الوزارة أو الهيئة في الإنفاق ثم تعد المشروع النهائي لها بعد عملية التحكم في تحديد النفقات وتقدم مشروعها إلى وزارة المالية مرفوقا بكل التبريرات اللازمة لقبوله.

2-4- فحص و مناقشة المشاريع:

بعد أن تجمع وزارة المالية كل المشاريع المقترحة من الوزارات والهيئات العمومية، تقوم مصالحها في المديرية العامة للموازنة بفحص المبلغ الإجمالي للإعتماد المطلوبة والتبريرات التقنية، ثم تقوم بتفاصيل الفحص وتتأكد من الوثائق المبررة لهذه الإقتراحات وصحتها وضرورتها ثم تعطي رأيا عن هذه المقترحات وتخصص منتصف السنة، غالبا في شهر جوان وجويلية لمناقشة المقترحات مع الوزارات المنفقة وقد تكون هذه الإقترحات مقبولة من طرف مصالح وزارة المالية فتكون المناقشة تأكيد المقترحات، وقد ترى مصالح وزارة المالية، وهو الغالب في المناقشات، بعدم معظم المقترحات من الوزارات يبالغ فيها من أجل تفادي تخفيض الإعتمادات في حالة طلب مبلغ قليل، وقد تطلب مصالح وزارة المالية من الوزارة المنفقة رفع المقترحات في حالة ملاحظاتهم لطلب إعتمادات لا تسمح بتحقيق البرنامج السنوي.

إلا أن الملاحظ في هذه المناقشات أن الأشخاص اللذين لهم علاقات جيـدة مـع مولي هذه المصالح يستطيعون الحصول على الإعتمادات بشكل سهل وهو يعني في حالات عديدة غياب الإختيارات العلمية في الإنفاق.

وبعد تعديل المقترحات و تجميعها بعد المناقشات تجمع فـي شـكل مشـروع للموازنة لكي يرفع إلى مجلس الحكومة الذي يناقشه بدوره تبعا لبرنامج الحكومـة ثـم يرفع إلى البرلمان.

3- الطرق المستخدمة لتقدير إعتمادات الموازنة العامة :

وتهدف هذه الطرق إلى محاولة التقريب للتنبؤات مع الواقع إلى أقصـى مـدى ممكن لتحقيق التوازن المطلوب ومع أن العادة هو تقدير النفقات قبل تقدير الإيـرادات إلا أن هذه العادة لم تعد هامة كما كانت من قبل وتعطى الأولوية للأهداف الإقتصـادية والإجتماعية والسياسية التي ترسمها الدولة من خلال سياساتها المالية خاصة بعـد أن أصبح للدولة وزنها في النشاط الإقتصادي.

3-1- تقدير الإيرادات

تعتبر أكثر تعقيدا لأن تقدير الإيرادات يقتصر على التنبـؤ لكافـة المتغيـرات الإقتصادية وعلى الأخص الضرائب بإعتبارها أهم مصدر من مصادر التمويل(1)

ذلك لأن العناصر المكونة للإيرادات وعلى رأسها الجباية البترولية - بإعتبارها أهم موارد الموازنة العامة- تخضع لتقلبات أسعار البترول في السوق العالمي حيث لا يمكن للدولة منفردة أن تتدخل في تعديلها، إضافة إلـى أصـناف الجبايـة الأخـرى كالتغيرات في أسواق المنتوجات على المستوى العالمي أو مدى التهـرب الضـريبي داخليا .

(1) Bachir Yelles Chaouche , op, cit, page 74

فتقدير الإيرادات يجب أن يقوم على أساس آخر البيانات المتحصل عليها في ميدان تحصيل الضريبة، وإعتمادها كأساس لحساب الجباية للسنة المقبلة المتوقعة في الأسواق العالمية لأسعار السلع موضوع الجباية، إضافة إلى الإعتماد على تصريحات الهيئات الخبيرة المختصة حول الوضعية المستقبلية للمداخيل المتوقعة.

وعموما يتم تقدير الإيرادات بصفة مباشرة بواسطة تحليل دقيق للظروف الإقتصادية والإجتماعية[1] ويأخذ بعين الإعتبار القائمين على تقدير الإيرادات بالإعتماد على المتحصلات الجبائية للسنوات السابقة، وتقرب الإيرادات المقدرة إلى المستويات المقبولة في ظل الشروط و الظروف الحقيقية والمتوقعة.

3- 2- تقدير النفقات:

إن عملية تقدير النفقات هي أقل تعقيدا من تقدير الإيرادات إذ أن النفقات يحكمها إمكانيات الإنفاق الموجودة سواء:

- ما يتعلق بالموظفين والذين يعرف عددهم ومستوياتهم وأجورهم؛
- أو ما تعلق بنفقات التسيير الممكن إنفاقها في ظل قوانين مالية موجودة سلفا إضافة إلى نفقات التجهيز التي تحكمها أيضا تلك القوانين والأنظمة إضافة إلى البرنامج المسطر من طرف الحكومة الذي تنوي تحقيقه في السنة القادمة الذي يحكم تقدير النفقات.

وعموما فقد عرف التنظيمات الجزائرية تقدير النفقات منذ الإستقلال بإعتبار أن الإعتمادات المصوتة أدنى حد للتخصيصات التي تغطي بها الحكومة والتي تراها ضرورية لمتابعة نشاط المصالح العمومية حسب الشروط المقدرة في السنة السابقة من طرف البرلمان[2].

---

(1) المادة 33 من المرسوم المؤرخ في 2 جانفي 1959

(2) المادة 25 من القانون 84- 17 المؤرخ في 1984/7/7.

وفي الواقع فإن الإعتمادات المقررة تشكل الإلتزام البسيط لمخصصات الموازنة التي صوت عليها في السنة الماضية و التي تبلغ من 85 % إلى 90 % من الموازنة الجديدة[1].

إلا أن هذه الطريقة توقف العمل بها عند صدور القانون رقم 84 –17 الذي يرى أنه « ينبغي أن تبرر الإعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها و لا يخول الإعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة الحق في تجديدها للسنة الموالية »[2] وبهذا فإنه لا يجوز نقل النفقات من سنة لأخرى مما يضطر القائمين على تقدير النفقات بمراجعة كافة النفقات وتبريرها.

وتسمى هذه الطريقة التي جاء بها قانون 84- 17 بطريقة الإجراءات الجديدة les mesures nouvelles وهي عكس طريقة الإعتمادات المصوتة حيث تأخذ بعين الإعتبار عنصر الظروف الواقعية وتعمل على تحليلها وتعمل على تقييم إختيارات الحكومة من جهة ومن جهة أخرى تحديد تغيرات مستوى الإستخدامات العمومية حسب القطاعات (التعليم، الصحة....إلخ) و حساب الأجور مع أخذ في الإعتبار معدل نمو القدرة الشرائية، كما يجب أن تحدد مستوى التجهيز في المصالح الجماعية بدلالة القطاعات الأساسية و حسابه على أساس مؤشر الأسعار كما تأخذ هذه الطريقة في الحساب تطور و تدهور معدل الناتج الداخلي الخام (PIB) في حالة إرتفاع مستوى النشاط الإقتصادي (الرواج) وفي حالة إنخفاض مستوى النشاط الإقتصادي (الكساد) .

المطلب الثاني: مناقشة وإقرار الموازنة العامة:

بعد أن ترسل وزارة المالية بمشروع قانون المالية بما فيها الموازنة العامة إلى مجلس الحكومة لمناقشته وتعديله، يرسل بعد ذلك هذا المشروع إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشة والمصادقة عليه ثم يرفع إلى الغرفة الثانية (مجلس الأمة) لمناقشته

[1] محمد عبد المؤمن، الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الإقتصادية، رسالة ماجستير 1998، معهد العلوم الإقتصادية .. ص 45

[2] BENMAROUF Abdelkader, op, cit, page 19

والمصادقة عليه و تأكيد نتيجة الغرفة الأولى أو نفيها "حيث يكون ميعاد مناقشة قانون المالية في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر[1] "ويشترط أن يشمل المشروع كافة البيانات الملحقة التي تحلل الموازنة حسب الوزارات وكذا الوثائق المرفقة" وتتمثل هذه الوثائق في:

- التقرير الإقتصادي والمالي الذي تعده الحكومة،
- تقديرات حاصل الضرائب حسب الأصناف الجديدة أو تلك التي خضعت لإجراءات جديدة،
- الملاحق التوضيحية أو ما يعرف بالجداول "أ"، "ب"، "ج"، "د" ،
- قائمة الحسابات الخاصة للخزينة ،
- القائمة الكاملة للرسوم شبه الجبائية.

وتتم دراسة مضمون هذا المشروع بتحليل كل ما ورد فيه من مواد وقوانين جديدة وإقتراحات، حسب الدوائر والأقسام وبالتفصيل، أي حسب الأبواب والفصول والبنود والفقرات، كما تجري دراسة حول كيفية توزيع الإعتمادات وكذا تحصيل الإيرادات حسب الأوامر التشريعية.

ومن أجل أن يكون لنواب الشعب في البرلمان رأيا صائبا وفعالا في مختلف عناصر الموازنة العامة المشروع أن يستعين هؤلاء بمختصين في الأمور المالية والإقتصادية ومن أجل الوصول إلى إقرار قانون المالية وبعد ذلك تتم المناقشة فالتصويت وبعد ذلك الإقرار أو رفض القانون حسب أغلبية المصوتين.

1- المناقشة:

ومن بين أهم اللجان المتكونة في المجلس الشعبي الوطني من بين أعضاءه هي اللجنة المالية التي تتكفل "بمهمة إبلاغ وتوضيح الأمور إلى المجلس الشعبي الوطني وتتكفل أيضا بتحضير التصحيحات التي تطرأ على مشروع الموازنة المعروضة[2] ويتم مناقشة المشروع أمام المجلس الشعبي الذي يقترح تعديله في بعض النقاط و قد

[1] المادة 68 من القانون رقم 84-17

[2] BENMAROUF Abdelkader, op, cit, page 19

يوافق أو يرفض المشروع إجمالا، كما تتم مناقشة هذا المشروع في الغرفـة العليـا للبرلمان ويقترح هو الآخر التعديلات التي يراها مناسبة إذا شاء، ومعلوم أن أي تعديل لا يقبل إلا إذا وافق عليه عشرة نواب على الأقل.

2- التصويت:

بعد المناقشة يتم التصويت على مشروع الموازنة العامة و يكـون التصـويت بصفة إجمالية[1] على كل باب على حدة ويكون التصويت على مراحل:

- التصويت بصفة إجمالية على الإيرادات العامة .
- التصويت بصفة إجمالية على الإعتمادات المخصصة للتسيير حسب كل وزارة .
- التصويت بصفة نهائية على الجزء السنوي مـن الإعتمـادات المتوحـة للتجهيـز والإستثمار .
- التصويت بصفة إجمالية على رخص تمويل الإستثمار والتجهيز .
- التصويت بصفة إجمالية على الحد الأقصى للنفقات حسب كل صنف من الحسـابات الخاصة للخزينة.
- التصويت بصفة إجمالية على النفقات و إيرادات الميزانيات الملحقة.

و تكون نتيجة التصويت:

- إما قبول المشروع من الغرفتين و يصبح قانونا بعد إقـراره مـن طـرف رئـيس الجمهورية ويصدر في الجريدة الرسمية كما تتبعه صدور مراسيم توزيع الإعتمـادات الخاصة بكل وزارة أو هيئة عمومية.
- إما بقبوله من غرفة ورفضه من غرفة أخرى للبرلمان وهنا يتم تشكيل لجنة متكونة من أعضاء من الغرفتين بأعداد متساوية حيث تجتمع هذه اللجنة بطلـب مـن رئـيس الحكومة لإعادة النظر في المشروع المرفوض بتعديله أو إستبداله بمشروع آخـر ثـم يعرض من جديد على الغرفتين للمناقشة بعد موافقة الحكومة، وإذا إتفق عليـه مـن الغرفتين يصبح قانون جهاز لإقراره من طرف رئيس الجمهورية.

---

[1] النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني - القانون رقم 79 – 01 المؤرخ في 1977/08/15 المـادة 124.

- وإما رفضه تماما من الطرفين وهنا تقدم الحكومة إستقالتها ويمكن أن يطلب رئيس الجمهورية بإعادة مناقشته في البرلمان فإذا أصر البرلمان على الرفض بإمكان رئيس الجمهورية تمريره بموجب أمر رئاسي.

المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة العامة:

بعد المصادقة على قانون المالية وصدوره في الجريدة الرسمية وصدور مراسيم توزيع الإعتمادات الخاصة بالوزارات والهيئات العمومية. يبدأ ضرورة تنفيذها كقانون صادر عن أعلى هيئة تشريعية في البلاد وهي البرلمان، والهيئة المسؤولة على التنفيذ هي السلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة، وتقوم بذلك من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والجماعات المحلية.

إن تنفيذ الموازنة العامة يفترض القيام بثلاث عمليات:

- تحصيل الإيرادات؛
- تنفيذ النفقات؛
- عمليات الخزينة كحلقة بين التحصيل والصرف.

وينبغي أن تراعى بعض الإعتبارات عند تنفيذ الموازنة العامة، فمن جهة تخفيض النفقات الذي يستلزم إستخدام إطارات وكفاءات قادرة على البحث عن تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة، وبالتالي فالإعتمادات المخصصة للنفقات تعني في الموازنة العامة إحترام سقف هذه الإعتمادات، ومن جهة أخرى تحصيل الإيرادات لضمان تحقيق السياسة الضريبية خدمة لأهداف الموازنة العامة ويتطلب ذلك وجود أجهزة تهتم بالمراقبة والمتابعة، كما أن تحصيل الإيرادات هو واجب وإلتزام على عاتق الحكومة.

1 - تنفيذ النفقات:

يحدد قانون المحاسبة العمومية[1] الإطار الذي يجب أن تنفذ فيه النفقات من خلال الفصل بين المسؤولين على تنفيذ النفقة:

---

(1) قانون رقم 90 – 21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- الآمر بالصرف يقوم بتنفيذ مرحلة إدارية للإنفاق من خلال:

. الإلتزام بالإنفاق؛

. التصفيـة؛

. الآمر بالصرف.

- المحاسب العمومي وهو الذي يقوم بالمرحلة المحاسبية و هي الأمر بالدفع.

1-1- الآمر بالصرف أو المرحلة الإدارية :l'ordonnancement

ويقوم به الآمر بالصرف وهو العون الذي يقوم بتنفيذ المرحلة الإدارية من الإنفاق من خلال:

1-1-1- الالتزام بالإنفاق:

وهو إتخاذ قرار مبدئي للإنفاق نتيجة لرغبة أو ضرورة الإنفاق لسير المصـالح أو نتيجة لظروف خارجة عن إرادة الآمر بالصرف، ففي الظروف العادية يلتزم الآمر بالصرف بالإنفاق في حالة:

- عقود: كالتموين أو الأشغال أو الأملاك العقارية أو المنقولة وغيرها؛
- تطبيق القوانين والأنظمة بدفع الأجور والتكاليف الإجتماعية والضريبية؛
- أو الإلتزام بتطبيق قرارات كالتعيين للموظفين.

كما أن الآمر بالصرف قد يلتزم بالإنفاق في ظروف خارجة عن إرادته كحالات حوادث بالسيارات الإدارية وتطبيق القرارات القضائية والأحكام، والإلتزام بالنفقة يصبح قانونيا أو رسميا إذا تمت الموافقة عليه عن طريق تأشيرة المراقب المالي الذي يتأكد من وجود الإعتمادات المخصصة لهذه النفقة أي كفايتها و من قانونيتها.

1-1-2- التصفية :la liquidation

وهي إثبات سبب النفقة أو تأكيد الخدمة المقدمة من خلال وثائق ثبوتية تؤكـد أن مقابل النفقة الملتزم بها قد تحقق وأنه دين على الدولة لم يسبق دفعه ولم يتجـاوز مدة الأربع سنوات.

1-1-3- الآمر بالصرف l'ordonnancement :

بعد الإلتزام بالنفقة وتحققها يقوم الآمر بالصرف المحاسب العمـومي بصـرف هذه النفقـة أو دفعها بواسطة تكويـن ملف يوضح فيـه الأمـر بالدفـع أو ما يسمى بالحوالة le mandat de paiement حسب طبيعة الإنفاق مرفوقة بالوثائق الثبوتيـة المتمثلة في:

- ورقة أو بطاقة الإلتزام المؤشر عليها من المراقب المالي والممضاة من طرف الآمر بالصرف وفق شروط محددة؛
- العقد أو الفاتورة التي تثبت دين الدائن وحقيقة إتمامه من خلال "تمام أداء الخدمة "le service fait"؛
- حوالة بالمبلغ وباسم الدائن ونوع النفقة وتحميلها وغيرها من المعلومات.

1 - 2 - المرحلة المحاسبية أو الدفع:

وهي مرحلة دفع الدين المترتب على الدولة بعد التحقق من مدى قانونية النفقة وشرعيتها وبالتالي يتم تحرير الإدارة من هذا الدين والمحاسب العمومي هو العون المكلف بالدفع.

2- تنفيذ الإيرادات:

باعتبار أن تنفيذ الإيرادات إلتزام يقع على عاتق الحكومة سـنويا ولا يجـب الإخلال به لذا فإن إجراءات التنفيذ تتبع مراحل محددة كما هو الحال فـي تنفيـذ النفقات.

فنجد قسم من تنفيذ الإيراد يقع على عاتق الآمر بالتحصيل وقسم من تنفيذه يقـع على عاتق المحاسب العمومي.

2- 1 - الآمر بالتحصيل:

وهي المرحلة الإدارية تمر بثلاث مراحل وهي:

أ – مرحلة تحديد وعاء الضريبة من خلال تحديد المادة الخاضعة للضـريبة وتقيـيم مبلغها،

ب – مرحلة التصفية وهي مرحلة إثبات حق الدولة على الخاضعين للضريبة من خلال تحديد مبلغ الضريبة التي على المكلف دفعها،

جـ - مرحلة الآمر بالتحصيل وهو الأمر الموجه إلى المحاسب العمومي بالتحصـيل ضمن شروط محددة.

2 - 2- مرحلة التحصيل أو التغطية:

تتم تغطية النفقة بعد حصول المحاسب على الأمر بالتحصيل من الآمر بالصرف الخاضع له وتتسم هذه المرحلة بجبرية التنفيذ.

خلاصة المبحث:

رأينا في هذا المبحث أن إنجاز الموازنة العامة يتم من خلال مراحل خاصة، كل مرحلة تقوم بها هيئات عمومية معنية بهذه الموازنة ومكلفة بها.

فمرحلة التحضير والإعداد تقوم بها وزارة المالية بواسطة المديرية العامة للميزانية بمساعدة كل الهيئات المعنية بالإنفاق والتحصيل للموارد وذلك ضمن طرق ومناهج محددة قانونا.

كما أن مرحلة التصويت على الموازنة العامة بعد تحضير مشروعها النهائي وإقراره كقانون مالية تتم أيضا وفق مناهج محددة قانونا ومتفق عليها سلفا وتقوم بها السلطة التشريعية كأعلى هيئة للتشريع في البلاد.

أما مرحلة التنفيذ فتخص الجهاز التنفيذي ممثلا في الحكومة ومصالحها المختلفة من القمة إلى القاعدة حيث تعتبر الموازنة العامة كأهم أدوات الحكومة لإنجاز برنامجها السنوي.

المبحث الثالث: أنواع الرقابة على الموازنة العامة في الجزائر

نحاول أن نحدد أنواع الرقابة على الأموال العمومية في الجزائر أو على الميزانية العامة خصوصا، على أساس الهيئات التي تقوم بها، وذلك حتى يتسنى لنا تحديد موقع ومكان الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها (الرقابة المالية) ضمن هذه الأنواع المختلفة لهيئات الرقابة، حسب أهمية الهيئات الممارسة للرقابة وبالتالي التعرف على أهمية وموقع هاته الرقابة داخل الجهاز الرقابي بمختلف هيئاته باعتبارها موضوعا للبحث.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية

للتطرق إلى الرقابة البرلمانية في الجزائر، نحدد مفهومها كأهم أنواع الرقابة، باعتبار البرلمان أعلى هيئة تشريعية في مختلف الدساتير والقوانين التي تحكم معظم الدول، ثم نذكر أهم الأدوار التي تضطلع بها والوسائل التي تستعمل في أداء هذه الأدوار، ثم الآثار الناتجة عن هذه الرقابة.

1- مفهومها:

تعتبر هذه الرقابة رقابة شعبية وسياسية يقوم بها ممثلي الشعب أو ما يسمى بالنواب المنتخبين في البرلمان بغرفتيه أو في المجالس الشعبية المحلية حيث "تضطلع المجالس الشعبية المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"[1] وحاليا في الجزائر "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"[2].

وقد عرفت هذه الهيئة تطورات عديدة في التشريع الجزائري، سواء من حيث تأسيسها وأهدافها أو من حيث صلاحياتها و قوة تدخلها ومصداقيتها.

---

(1) دستور 1996 المادة 159 منه

(2) المادة 98من دستور 1996

فبعد نشأة المجلس التأسيسي في فجر الإستقلال الذي لم يصمد أمام توسع نفوذ الحكومة آنذاك أنشئ مجلس الثورة الذي كان في بداية الأمر يضغط على الحكومة من خلال إصدار اللوائح وبعد سنة 67 أصبح يسايرها خاصة بعد أن أصبح رئيس مجلس الثورة هو نفسه رئيس الحكومة وإقتصر دوره على إصدار توجيهات للحكومة فقط[1].

وبعد صدور دستور 76 أسندت مهمة التشريع إلى المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى مهمة الرقابة المالية أثناء حكم الحزب الواحد.

وقد حدد القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11ديسمبر 1989 تنظيم المجلس الشعبي وسيره وتعززت مهامه بصدور دستور89 وبقي يعمل إلى غاية حله في 04 جانفي 1992[2] ثم أعيد تنظيمه عن طريق دستور 1996حيث أصبح يتكون من غرفتين وأعيد إنتخاب أعضائه في الغرفة الأولى بينما الغرفة العليا فتتكون من ثلثين من الغرف الدنيا وثلث معينين من طرف رئيس الجمهورية.

2 - دورها:

تعمل الرقابة البرلمانية على تحقيق الأهداف التالية:

- التأكد من تنفيذ القرارات في إطار القانون المعمول به.
- التأكد من السير الحسن للإقتصاد الوطني ومن الحفاظ على ثروة الأمة.
- تدارك النقائص والانحرافات.
- السهر على التجاوزات وتحويل الأموال والخيرات العمومية ومحاولة النيل من الثروة الإقتصادية للأمة.
- السهر على إزالة أنماط السلوك الماسة بكرامة المواطن أو المخالفة للمفهوم السليم للمرفق العام.
- محاربة البيروقراطية وكل أنواع التباطؤ الإداري.

---

(1) فوزي أوصديق: الوافي في شرح القانون الدستوري"النظرية العامة للدساتير الطبعة الاولى ديوان المطبوعات الجامعية 1994

(2) مرسوم رقم 92-01 المؤرخ في 4 جانفي 1992 المتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني

- كما يستطيع المجلس التحقيق في الأموال غير الشرعية بعد موافقة الإدارة السياسية.

- يقوم بالرقابة السنوية على إستعمال إعتمادات الميزانية المصادق عليها سابقا لمعرفة مدى تحقق أهدافها عن طريق قانون ضبط الميزانية.

"وتظهر أهمية رقابة البرلمان وفعاليتها من خلال الوسائل المتاحة لهذا النوع من الرقابة، والآثار المترتبة عليها"[1].

3- وسائلها :

إن أهم الوسائل التي تتاح لهذه الرقابة في الجزائر، نجد منها ما يترتب عنه مسؤولية مباشرة، والتي تتمثل في مناقشة برنامج الحكومة وبيان السياسة العامة، واللتان قد يترتب عنهما إصدار ملتمس الرقابة الذي يعرقل عمل الحكومة، أو يسقطها عند الإقتضاء، لكن إصدارها محكوم بشروط صعبة التطبيق، وأما الإستجوابات والأسئلة المكتوبة أو الشفوية[2]. والتي يكون الجواب عنها حسب طبيعة السؤال، فهي تستخدم الوسائل العامة المتاحة للبرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة من خلال طرح الأسئلة المكتوبة والشفوية من طرف النواب على أعضاء الحكومة، وكذلك إمكانية إستجواب الحكومة[3] والتي ينتج عنها إمكانية تكوين لجنة للتحقيق في هذا الموضوع محل الإستجواب وذلك في حالة عدم إقتناع النواب برد الحكومة[4].

وكذا من خلال لجان التحقيق التي تجمع معلومات حول وقائع معينة وتبلغ خلاصتها إلى البرلمان وأيضا لجان الرقابة التي تتخص التسيير الإداري والمالي والتقني للمرافق العمومية أو المؤسسات الوطنية[5]، وهذه اللجان يتعين عليها في أداء

---

(1) Bachir.yelles.CHAOUCHE .LE BUDGET DE L ETAT ET DES COLLECTIVITEES LOCALES O.P.U.1990 page 226

(2) المادة 134 من دستور 1996

(3) المادة 133 من دستور 1996

(4) لمادة 92 من القانون 89-16

(5) J.F FABRE Le Contrôle des finances publioues ed .p.u.f paris 1968 page 186

مهامها إحترام قواعد تسيير الهيئات التي تقع عليها المراقبة وكذا صلاحيات المسيرين والسلطات الوصية على الهيئات[1].

إضافة إلى هذا نجد الوسائل الخاصة بالرقابة على قانون المالية من خلال:

- الرقابة على قانون المالية بمناسبة عرض مشروعه على التصويت.
- إلتزام الحكومة بتقديم الحساب الختامي لعمليات الميزانية أو ما يسمى بقانون ضبط الميزانية.

ويتابع المجلس الشعبي الوطني أعمال الحكومة ونشاطاتها عن طريق مختلف قنوات المعلومات وأهمها التقارير المختلفة التي يحصل عليها من الحكومة نفسها أو من الوزارات ومن مجلس المحاسبة وغيرها من المصادر كتقرير المفتشية العامة للمالية .

4 - آثارها:

إن الهدف من هذه الرقابة هو البحث عن التجاوزات ومعاقبة فاعليها "فالرقابة التي لا يرافقها جزاء تعتبر رقابة غير فعالة"[2]، فهل فعلا رقابة المجلس يترتب عنها عقاب؟ والجواب عن هذا السؤال يكمن في موقف الحكومة من نوعية أدوات الرقابة.

فكما ذكرنا، اللائحة أو ملتمس الرقابة التي يصدرها المجلس تعتبر أدوات عقابية لأنه ينتج عنها مسؤولية مباشرة للحكومة، والعقاب يكون معنوي لأنه عند نشر هذه الأسئلة والأجوبة قد يشكك الشعب في مصداقية هذه الحكومة مثلا.

5 - رقابة المجالس الشعبية المحلية:

تتم هذه الرقابة في المجالس المنتخبة في الولايات و البلديات بطريقتين:

5-1 **- المصادقة على الحساب الإدارى**: هذا الحساب يأتي على شكل مدونة لموارد ونفقات الميزانية (للولاية، البلدية) وعلى الآمر بالصرف المعني (الوالي، رئيس البلدية)

---

[1] المادة 22 من القانون 80-04 المتعلق بالمجلس الشعبي الوطني

[2] M. DUVERGER .FINANCES PUBLIQUES PARIS P.U.F. 1978 page 5.

أن يقدم حسابه الإداري إلى المجلس الشعبي المعني (الـولائي، البلـدي) مـن أجـل المصادقة عليه عن طريق المقارنة بين التقديرات والمنجزات، كما يعطي هذا الحساب نظرة حقيقية عن حركة ثروة الجماعة المحلية.

2-5 - لجان المراقبة: تقوم هذه اللجان بمراقبة شعبية على التراب المحلـي، وتقـدم تقريرا في خلال الثلاثة أشهر إلى المجلس الشعبي المعني الذي كونها من بين أعضائه ويقوم هذا المجلس بإخبار السلطات العليا بمضمون هذا التقرير في حالة الموافقة عليه من طرف المجلس المعني .

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة و الرقابة القضائية :

إعتبر مجلس المحاسبة في الجزائر منذ إنشائه هيئة عليا للرقابة البعديـة علـى الأموال العمومية في كل القوانين التي نظمته وقد نصت المـادة 190 مـن دسـتور 1976 للجمهورية الجزائرية على إنشاء مجلس المحاسبة ثم نصت عليه مجددا المـادة 160 من دستور 1989 وقد تم التأسيس الفعلي لمجلس المحاسبة سنة 1980 وخضع في سيره على التوالي:

- القانون رقم 80- 05 المؤرخ في أول مارس 1980 الذي خـوّل لـه صـلاحيات قضائية.

- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الذي جرّده من الصـلاحيات القضائية.

- وحاليا يسري على مجلس المحاسبة الأمر رقم 95-20 المـؤرخ فـي 17 جويليـة 1995 الذي وسّع مهامه ومجال إختصاصه و صلاحياته و أدخل عليه تعديلا ملموسـا في تنظيمه وإجراءات سيره.

1 - مفهومه:

إن هذه الرقابة مرتبطة بمفهوم الرقابة القضائية في مراقبتهـا علـى الأمـوال العمومية " فالقاضي المالي هو في نفس الوقت قاضي للحسابات وقاضي ردعي في ما

يخص المالية "[1] وهي رقابة لاحقة تتم بعد تنفيذ العمليات المالية.

أما المفهوم الجزائري لهذه الرقابة فقد عرف عدة تطورات من خلال التشريعات التي حكمت هذا الميدان فقد أنشئ مجلس المحاسبة بغرض الرقابة القضائية بواسطة قانون 80 -05 المؤرخ في 01 مارس 80 وبعد عشر سنوات أعيد النظر في هذه الهيئة القضائية عن طريق القانون رقم 90 – 32 المؤرخ في 04 ديسمبر 90 المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة و سيره حيث تغيرت طبيعة رقابة هذه الهيئة وتحولت من هيئة قضائية إلى هيئة للرقابة تابعة لرئيس الجمهورية وتحولت بالتالي صفة قاضي الحسابات إلى مجرد عضو في مجلس المحاسبة.

ثم جاء الأمر رقم 95 -20 مؤرخ في 17 جويلية 95 المتعلق بمجلس المحاسبة والذي أعاد إليه صفة الرقابة القضائية ولأعضائه صفة القاضي كما وسع بشكل ملحوظ صلاحياته وميدان تدخله وأكد دستور 1996 أنه "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية كما يعد تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية"[2] أما الأعوان الذين يعتبرون مسؤولون أمام هذا المجلس أثناء تأدية مهامهم فهم:

- الآمرون بالصرف سواء الأساسيون أو الثانويون،
- المحاسبون العموميون و كل الأعوان التابعون و المساعدون لهم،
- مسيرو المؤسسات و المصالح العمومية"[3]

ويقوم هذا المجلس " بالتدقيق في شروط إستعمال الهيئات الموارد والوسائل المادية والأموال العامة التي تدخل في نطاق إختصاصه ويقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المحاسبية للقوانين والأنظمة المعمول بها"[4] حيث يقيم نوعية التسيير من حيث الفعالية والأداء والإقتصاد في ظل صلاحياته الإدارية ويوصي

---

(1) M. DUVERGER P. P.U.F. 1978 PARIS page 6

(2) المادة 180 من دستور 1996

(3) الفقرة الثانية من المادة 2 الأمر 95-20 المؤرخ 01995/07/17

(4) الفقرة الثالثة من المادة 2 منه

في نهاية تحرياته بالإجراءات التي يراها ملائمة أما في مجال " تقديم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية فإنه يترتب عنها جزاءات قضائية"[1] وهذا في ظل صلاحياته القضائية.

2- مجال إختصاصاته وطرق رقابته:

يتلخص مجال إختصاصه في:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق الهيئات بإختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.
- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري والمؤسسات والهيئات العمومية والتي تكون أموالها أو مواردها ورؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها الإجتماعي.
- الهيئات التي تسير النظام الإجبارية للتأمين والحماية الإجتماعيين.
- إستعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.
- إستعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية أو الإجتماعية أو العلمية أو التربوية أو الثقافية.

أما طرق الرقابة فتتمثل في:

- **رقابة نوعية التسيير**: ويراقب من خلالها حسن إستعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية.
- **تصفية حسابات المحاسبين العموميين**: حيث يتأكد من مدى إحترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات وتصفية حسابات المحاسبيين العموميين.

(1) المادة 6 منه

- **رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية**: إذ يختص بتحميل مسؤولية أي مسؤول أو مسير أو عون في الهيئات الخاضعة لرقابته يرتكب مخالفة لقواعد الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

3 -مضمون الرقابة القضائية :

تشمل هذه الرقابة تدقيق وفحص حسابات السنوات المالية المنصرمة، والمستندات الثبوتية التي يقدمها المعنيون بالرقابة بصفة دورية إلى المجلس، وتكون هذه الرقابة لاحقة فجائية أو بعد إشعار، كما يمكنها أن تكون في عين المكان أو تقتصر على الوثائق والمستندات الموجودة، ويحق للقائمين بالرقابة القضائية ما يلي:

- أن يطلبوا كل الوثائق الضرورية من الخاضعين لهذه الرقابة؛
- أن يدخلوا إلى المحلات والأماكن المعنية بالرقابة؛
- كما يعفى الموظفين المعنيين بالرقابة من الإلتزام باحترام التدرج السلمي أو السر المهني إتجاه قضاة مجلس المحاسبة؛
- أما الملفات التي تمس بالأمن الوطني فإنه يخصص لها رقابة خاصة.

وتبلغ عمليات الفحص والتدقيق إلى المعنيين بالرقابة وتكون الإجابة عليها في خلال مدة محددة سلفا.

4-تنظيم مجلس المحاسبة: يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل التالية:

4-1- الهياكل: وتتكون من غرف ذات إختصاص وطني وعددها ثمانية وغرف ذات إختصاص إقليمي وعددها تسعة بالإضافة إلى غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وكذا النظارة العامة ثم كتابة الضبط المركزية، ويشتمل المجلس كذلك على أقسام تقنية ومصالح إدارية تكلف بتقديم الدعم الضروري لقيام المجلس بمهامه.

4-2- الوسائل البشرية: يمارس مهام مجلس المحاسبة قضاة هم رئيس المجلس ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع والمستشارون

والمحتسبون. كما يتوفر لدى المجلس المستخدمون الضروريون لتسيير كتابة الضبط والأقسام التقنية والمصالح الإدارية.

4-3- التشكيلات المداولة في المجلس: من أجل إصدار أحكامه يجتمع المجلس في شكل:

- الغرفة وفروعها؛
- غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛
- كل الغرف مجتمعة؛
- لجنة البرامج والتقارير.

5 - الجزاءات في مجال صلاحياته القضائية والإدارية:

5-1- في مجال صلاحياته القضائية:

- **فيما يخص تقديم الحسابات أو المستندات الثبوتية:** يصدر المجلس غرامات ضد المحاسبين العموميين والآمرين بالصرف في حالة تأخير إيداع حساباتهم لدى المجلس؛
- **فيما يخص مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:** يبت بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب أية مخالفة وفي الحالات الأخرى يبت بقرار مؤقت يتبع بقرار مخالصة أو استحقاق نهائي؛
- **فيما يخص رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:** يصدر غرامات مالية في حالة ارتكاب خطأ أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية ضد متقاضيه المعنيين.

5-2- في مجال صلاحياته الإدارية :

كنتيجة لرقابته في هذا المجال، يصدر مجلس المحاسبة:

- **مذكرة تقويم:** تعد عقب مراقبة نوعية التسيير يصدر فيها كل التوصيات والإقتراحات بغرض التحسين؛

- **رسالة رئيس الغرفة:** لإطلاع المسؤولين بضرورة إتخاذ التدابير التي يتطلبها التسيير الصحيح للأموال.
- **الإجراء المستعجل:** عند الإقتضاء، يخطر رئيس المجلس المسؤولين السلميين عن طريق إجراء إستعجالي.
- **المذكرة المبدئية:** وفيها يطلع الرئيس المسؤولين على شروط استعمال وتسيير الأموال العمومية.
- **التقرير المفصل:** تسجل فيه الوقائع التي يمكن وصفها جزائيا ويوجه إلى النائب العام المختص.
- **تقرير تقويمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية:** يرسله رئيس الحكومة إلى الهيئة التشريعية.
- **التقرير السنوي:** يقدم إلى رئيس الجمهورية وينشر كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية للجزائر.

6 – أهداف الرقابة اللاحقة:

تهدف رقابة مجلس المحاسبة بصفة عامة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى:

- تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- ترقية إجبارية تقديم الحسابات، وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية[1].

ويوصي المجلس في نهاية تحرياته وتحقيقاته بكل الإجراءات التي يراها ملائمة من أجل تحسين الأداء والفعالية والإقتصاد.

[1] المادة 2 الفقرة الثالثة منها من الأمر 95-20

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية

هي رقابة دائمة ومستمرة من أجل تحسين أداء الإدارة لتفادي أي خطأ ويدخل ضمن هذه الرقابة ما يلي :

1 - رقابة الوصاية أو الرقابة الذاتية.

2 - رقابة وزارة المالية من خلال.

2-1 - المفتشية العامة للمالية .

2-2 - المراقب المالي.

3 - الصفقات العمومية.

1 – رقابة الوصاية أو الرقابة الذاتية:

وهي رقابة الوزير الآمر بالصرف أول على مستوى وزارته حيث "يخول للوزير وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والملائمة لطبيعة الأهداف المسندة إليها في إطار برنامج الحكومة وكذا عملا على تطبيق التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل والخاصين بالقطاع وضمان السير العادي والمنتظم للهياكل كما ينبغي أن تساهم أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم من خلال أعمالها على الخصوص في ما يلي:

- الوقاية من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية وسيرها،
- توجيه المسيرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم مع مراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها،
- السهر على الإستعمال الأمثل للوسائل والموارد تحت تصرف الوزارة والهيئات التابعة لها،
- ضمان حسم مطالب الصرامة في تنظيم العمل" [1].

إن الرقابة الدائمة والتقنية التي يقوم بها الوزير والآمرين بالصرف التابعين له تكون من خلال مقارنة المنجزات مع التقديرات وكذا رقابة التسيير من خلال الإستعمال

(1) مرسوم رقم 90-188

الأمثل للإمكانيات لتحقيق الأهداف المسطرة وتقوم بها مديرية المالية والميزانيـة فـي الوزارة من خلال :

- الإطلاع على الوضعيات المالية التي تصدرها المؤسسات والهيئات التابعة للوزارة ومصالحها كل ثلاث أشهر.
- حساب التسيير الذي يصدره المحاسب العمومي في آخر كل سنة.
- الحساب الإداري الذي يصدر عن الآمر بالصرف في نهاية السنة المالية.

كما أن الآمر بالصرف الأساسي يراقب الآمرين بالصرف التابعين له من خلال عدة أشكال :

- فهو الذي يقوم بتبليغ أوامر التفويض بالبرامج المصرح بها إلى الآمرين بالصـرف الثانويين وذلك في حدود تلك البرامج.
- كما يحدد الإعتمادات التي يفوضها لهم في شكل حوالات دفع صادرة عنه يدفع مـن صندوق أمناء الخزينة حسب الإختصاص.

كما تفرض الوصايا على الجماعات المحلية (الولايات والبلديات) فمثلا لا يمكن البدء في تنفيذ ميزانية البلدية إلا بعد موافقة الوزارة الوصية أي وزارة الداخلية، كمـا أن لهذه الأخيرة حق الرقابة على كل الأعمال التي تقوم بها الجماعة المحلية.

ورغم ذلك تبقى الرقابة الذاتية غير كافية و ذلك لعدة أسباب نجمل أهمها في ما يلي:

- "أن الرقابة الذاتية أمر صعب في حد ذاتـه.
- أن الرقابة القضائية أقدر على تقدير الخطأ والصواب.
- أن الرقابة الذاتية تتأثر بالإعتبارات السياسية على حساب مبدأ الشرعية والعدالة.
- أن الرقابة الذاتية رقابة غير محايدة "[1]

---

(1) عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في التنظيم الجزائري د.م.ج الجزائر 1987 ص 22.

2 – رقابة وزارة المالية :

إنطلاقا من صلاحيات وزير المالية الذي يحق له مراقبة الأموال العمومية في كل المستويات وفقا للقوانين المعمول بها، وإن لم يعترف له رسميا بتبعية الوزارات الأخرى له فإن الممارسة في الميدان المالي تدل نوعا ما على ذلك ومن هنا تأتي أهمية الرقابة التي يقوم بها هذا الوزير، يضاف إلى صلاحياته في ممارسته للرقابة وجود أجهزة دائمة للرقابة تحت سلطته و تتمثل في:

- المفتشية العامة للمالية،
- المراقب المالي.

2- 1- المفتشية العامة للمالية :

لقد تم إنشاءها بمقتضى المرسوم 80-53 وهي "جهاز رقابي دائم وضع تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية "[1] يقوم برقابة بعدية أو لاحقة تنصب هذه الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس هذه الرقابة أيضا على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،
- المستثمرات الفلاحية العمومية،
- هيئات الضمان الإجتماعي على إختلاف أنظمتها الإجتماعية،
- كل الهيئات العمومية المستفيدة من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية،
- كما يمكن تكليف المفتشية العامة للمالية بإنجاز دراسات أو خبرات ذات طابع إقتصادي مالي أو تقني ويمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى[2].

[1] المادة الأولى من المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بالمفتشية العامة للمالية
[2] المادة الثانية من المرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22-2-1992 الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية

2-1-1- أهداف رقابة المفتشية العامة للمالية:

وتهدف هذه المفتشية عموما إلى[1]:

- التحقق من شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي وكذا الأحكام القانونية والتنظيمية التي يكون لها إنعكاس مالي.
- مراقبة التسيير والوضع المالي للمؤسسة أو الهيئة.
- التأكد من صحة، صدق و سلامة وإنتظام المحاسبة.
- التأكد من أن العمليات المراقبة تدخل في إطار تنفيذ ميزانية المؤسسة.
- التأكد من أن المراقبة الداخلية تعمل بصورة فعالة.
- مراجعة العمليات المالية التي يقوم بها المحاسبون العموميون و الآمرون بالصرف والمسيرون.
- وتتم هذه الرقابة على الأوراق الثبوتية والمستندات أو في عين المكان وبصورة فجائية أو بعد إشعار.

2-1-2- نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية:

بعد عمليات المراقبة التي يقوم بها مفتشي المالية على المصلحة المعنية تحرر تقارير من طرفهم يسجلون فيها ملاحظاتهم ومعاينتهم المتعلقة بفعالية التسيير في تلك المصلحة ويقومون بإقتراح التدابير والتوصيات التي من شأنها تحسين الوضعية قيد المعاينة ويمكن إقتراح تحسين الأحكام التنظيمية والتشريعية المطبقة عليها لفائدة مواكبة التسيير الحديث، ويبلغ التقرير إلى مسيري المصالح والهيئات المعنية وعلى هؤلاء تقديم الإجابات في أجال شهران من تبليغ التقرير المعني، وفي الأخير وبعد دراسة الإجابات يرسل تقرير نهائي إلى السلطة السلمية أو الوصية كما أنه في حالة ملاحظة مخالفات تعلم السلطة الوصية في حينها لإتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية المصلحة أو الهيئة العمومية.

---

(1) المادة 7 من المرسوم رقم 92-78 المؤرخ في 22-2-1992 الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية

وفي الأخير تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا عن حصيلة عملها تلخص فيها معايناتها وإقتراحاتها ذات الميزة العام قصد تكييف التشريع والتنظيم المعمول بهما مع التسيير الأحسن في مجال تطبيق هذه الرقابة , ويقدم إلى الوزير المكلف بالمالية في الفصل الأول من السنة الموالية للسنة قيد الرقابة.

2-2 - المراقب المالي

هو موظف يعينه وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية ويعمل هذا الموظف على:

- السهر على صحة النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند الإقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي.
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعيات العامة للإعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة[1].

وسوف نفصل هذا النوع من الرقابة في الفصول اللاحقة

3- الرقابة على الصفقات العمومية :

3-1- مدخل إلى الصفقات العمومية :

تعتبر الصفقات العمومية أهم الأدوات القانونية الأساسية لتنفيذ السياسة الإقتصادية و لقد عرفت الجزائر على مر سنوات الإستقلال تطورا ملحوظا للقوانين المتعلقة بالصفقات العمومية.

---

(1) قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المادة 58

و أول تنظيم عرفته الجزائر في هذا الميدان، هو الأمر رقم 67 – 90 المؤرخ في 17 ماي 1967 وجاء أول تعديل له في الأمر 74-09 المؤرخ في 30 جانفي 1974 ثم الأمر الصادر في 1976.

وفي سنة 1982 جاء المرسوم 82 – 145 المؤرخ في 10أفريل 1982 المتعلق بالمتعامل العمومي حيث وسع هذا المرسوم من مجال تدخل قانون الصفقات العمومية من خلال إدراجه المؤسسات العمومية، ورفع الحد الأدنى للصفقات إلى 500 000،00 دج كما أدخل مفهوم المتعامل العمومي بدلا من الصفقة العمومية.

لكن مع الإصلاحات الإقتصادية والسياسية التي عرفتها البلاد منذ سنة 1988 كان لابد من تعديل المرسوم المذكور وبذلك ظهر المرسوم 91 – 434 المؤرخ في 9 نوفمبر1991 والمتعلق بالصفقات العمومية، كما جاء المرسوم الرئاسي رقم02-250 المؤرخ في 24جويلية 2002المتضمن تنظيم الصفقات العمومية مصححا ومعدلا لقانون الصفقات العمومية.

وتعتبر الصفقات العمومية "عقود مكتوبة بمفهوم التشريع المعمول به تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم[1] الأخير وهذا قصد:

- إنجاز الأشغال،
- إقتناء المواد والخدمات والدراسات وهذا لحساب المصلحة المتعاقدة والتي يحددها المرسوم بـ :
- " الإدارات العمومية ،
- الهيئات الوطنية المستقلة[2]،
- الولايات البلديات،
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"[3].

(1) المادة 3: من المرسوم 02-250 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية
(2) المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة.
(3) المادة 2 من المرسوم 91- 434 السابق الذكر.

وقد حدد الحد الأدنى لإبرام صفقة عمومية بـ السقف الحالي:

- 6.000.000 دج للأشغال و الإقتناءات
- 4.000.000 دج للدراسات والخدمات.

3-2 الرقابة على الصفقات العمومية:

تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل الشروع في تنفيذها وأثناءه وبعده وتمارس في شكل رقابة داخلية وخارجية ووصائية "[1] و مشروع الصفقة يوقع مسبقا من طرف المتعاقدين ويقدم إلى رقابة لجان الصفقات العمومية المختصة حيث " يحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة للصفقات تكلف بالرقابة"[2] وهذا قبل كل بداية عمل وتنفيذ.

وكل مشروع صفقة لا بد أن يكون مرفقا بالوثائق التالية ليوضع أمام لجنة الصفقات المختصة:

- شهادة تحليلية؛
- محضر إجتماعات لجان فتح العروض وتقييمها ؛
- الوثائق المرفقة للاكتتاب.

3-3- لجان الصفقات

لجان الصفقات العمومية تتمثل فيما يلي:

- اللجنة الوطنية للصفقات؛
- لجان الصفقات الموجودة في كل وزارة؛
- لجان الصفقات الموجودة في كل ولاية ؛
- لجان الصفقات الموجودة في كل بلدية ؛
- لجان الصفقات الموجودة في كل مؤسسة ذات طابع إداري.

(1) المادة 102 : من نفس المرسوم

(2) المادة 113 : من نفس المرسوم.

فيما يخص اللجنة الوطنية للصفقات فإن إختصاصاتها تتمثل في:

- تساهم في برمجة الطلبات العمومية وتوجيهها طبقا لسياسة الحكومة،
- و تساهم في إعداد تنظيم الصفقات،
- تراقب شرعية إبرام الصفقات ذات الأهمية الوطنية،
- تتولى الصفقات ذات القيمة الهامة حسب الحد المبين لها حيث يرأسها وزير الإقتصاد أو ممثل عنه ويشارك ممثل عن كل وزارة.

أما صلاحيات لجان الصفقات العادية فتكون على كل الصفقات الداخلية في مجال إختصاصها ماعدا :

- الصفقات التي تقوم بها اللجنة الوطنية للصفقات،
- صفقات إستيراد المنتوجات.

وكل لجنة تشمل على أمانة دائمة تحت تصرف رئيس اللجنة الذي يضمن مجمل المهام المادية كمراجعة الملفات المرسلة، أو إستدعاء أعضاء اللجنة.

كما أن هناك مقرر الذي يعين من بين أعضاء اللجنة من أجل تحضير و تقديم تقرير تحليلي للملفات.

3-4- تأشيرة لجنة الصفقات:

اللجنة هي مركز قرار أساسي فيما يخص مراقبة الصفقة المعنية ومن هنا فإنها تعطي تأشيرة كلية (عامة) من أجل تنفيذ الصفقة، وهذه التأشيرة تتمثل في توقيع من رئيس اللجنة وكذا وضع طابع (cachet) خاص يحتوي على التاريخ ورقم تسجيل الصفقة.

وفي حالة رفض التأشيرة من طرف اللجنة فإن الآمر بالصرف سواء كان الوزير أو الوالي أو رئيس البلدية أو مدير المؤسسة ذات الطابع الإداري يستطيع تجاوز - passé outre - حسب الحالة بواسطة قرار مبرر الذي يخبر به السلطات المختصة.

و صورة من هذا القرار يرسل إلى اللجنة الوطنية للصفقات وصورة منه إلى مجلس المحاسبة.

وفي حالة التأشيرة لابد أن يبدأ التنفيذ للصفقة في خلال ستة (06) شهور من تاريخ التأشيرة.

خلاصة المبحث:

باعتبار أن الرقابة أحد عناصر التسيير الحديث، فإن تسيير الموازنة العامة للدولة تخضع لمجموعة من الأجهزة التي تمارس أنواع مختلفة من الرقابة.

فهناك بالدرجة الأولى الرقابة الشعبية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه على الموازنة العامة وهي تعتبر أعلى هيئة للرقابة في الجزائر، بالإضافة إلى خضوع الموازنة العامة إلى رقابة بعدية يمارسها مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعدية تابعة لرئيس الجمهورية مباشرة وهي تسمى أيضا بالرقابة القضائية، بالإضافة إلى نوع ثالث من الرقابة وهي الرقابة الإدارية التي تتخذ عدة أشكال فهناك الرقابة الذاتية التي يمارسها الرؤساء على المرؤوسين، وهناك أيضا الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية التي تقوم برقابة بعدية غالبا، كما أن هناك رقابة مسبقة على النفقات الملتزم بها يقوم بها المراقب المالي كعون تابع لـ وزارة المالية، إضافة إلى رقابة مسبقة أيضا تسمى رقابة لجنة الصفقات العمومية التي يمكن أن نعتبرها أيضا أحد أجهزة الرقابة.

خلاصة الفصل:

إن تحديد مفهوم الموازنة العامة باعتبارها مجموع الإيرادات والنفقات السـنوية للدولة في وثيقة قانونية بعد مصادقة البرلمان عليها، تعتبر من جهة أداة هامة لتحقيـق برنامج الحكومة السنوي وترجمة سياستها على أرض الواقع على مدار السنة القادمـة، بالإضافة إلى أنها مجالات هامة للرقابة للتأكد من تحقيق هذه البرامج من جهة وفقا لما هو مخطط أو مبرمج له وكذا التأكد من حماية مصالح الأمة ضمن القوانين والأنظمـة المعمول بها والوصول إلى تحقيق المصلحة العامة في أحسن الظروف على العموم.

إن تنوع وتعدد أجهزة الرقابة على الموازنة العامة يؤدي في كثير من الحالات إلى تعقيدها مرة وإلى إزدواجتها في حالات أخرى، كما أن ممارسة الرقابـة بأشـكال تقليدية في ظل التحولات الحاصلة في المعاملات والتسيير والإقتصاد عموما، يتطلـب إعادة النظر في أهدافها وفقا للتطورات الجديدة وهو ما سوف نحاول التطرق إليه فـي الفصول التالية.

الفصل الثاني

تمهيد:

إن تطور مفهوم الدولة وأدوارها في النشاط الإقتصادي منذ قرنين ماضيين، فبعد كانت دولة محايدة أو دولة حارسة لا تتدخل في الحياة الإقتصادية وتقتصر على العدالة والأمن والدفاع لكن الظروف المختلفة التي مرت بتطورها فرضت عليها أن تتدخل في الحياة الإقتصادية من أجل تفادي إفلاس الشعوب أو سقوط الأنظمة ولقد كانت أزمة الكساد الكبير المبرر الواضح لتدخل الدولة.

وقد لعب الإقتصاديين دورا هاما في تحديد وتحفيز الدولة على التدخل من خلال سياستها الضريبية والمالية وكذلك من خلال إكتشاف مزايا الموازنة العامة في التأثير على النشاط الإقتصادي، فكانت أفكار كينز وأتباعه رائدة في هذا المجال ومفندة لأفكار المدرسة الكلاسيكية القائلة بعدم تدخل الدولة.

وتتابعت تطورات أساليب تدخل الدولة وفرض بذلك ضرورة حسن تسيير مالية الدولة ومتابعتها ورقابتها، وبذلك تطورت الرقابة إلى أساليب الفعالية والأداء والإقتصاد وكذا تقييم السياسات والبرامج العمومية التي تعتبر المرحلة العليا التي وصل إليها التسيير العمومي التي هي الآن في طور تحديد المعالم.

المبحث الأول: تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

عرف مفهوم الدولة تطورات هامة في القرنين الماضيين، فمن مرحلة الدولة الحارسة تماشيا مع أفكار المدرسة التقليدية، إلى المفهوم الحديث للدولة المتدخلة، الذي واكب على الخصوص مرحلة الكساد الكبير عام 1929 في الدول الرأسمالية حيث أصبحت الدولة عون إقتصادي فعال في تحريك النشاط الإقتصادي مع أفكار المدرسة الكينزية، ومازال دور الدولة يعرف تطورات متتالية خاصة في مرحلة إنفتاح الدول أمام العولمة والشمولية حيث أصبح مفهومها يعلو على مفهوم الدولة – الأمة وقد يتجاوزها.

المطلب الأول: الدولة التقليدية:

لقد دعا رواد المدرسة الكلاسيكية (التقليدية) وعلى رأسهم آدم سميث في تحاليلهم للأنشطة الإقتصادية إلى أهمية ترك العجلة الاقتصادية تعمل بصفة تلقائية وفق المقولة الكلاسيكية المشهورة "دعه يعمل، دعه يمر"وحسب آدم سميث فإن القوانين الإقتصادية وخاصة قوى السوق تعمل بشكل تلقائي ويتحقق التوازن بين العرض والطلب تلقائيا عند مستوى التشغيل الكامل إذا لم يتدخل أحدا للتشويش على هذا التوازن، ويتعلق الأمر أساسا بعدم تدخل الدولة وضرورة حيادها، لأنه على الدولة أن تكتفي بالقيام بالأنشطة التي تساعد على تحقيق الإستقرار والرفاه من خلال:

- دفع الإعتداء الخارجي؛
- حماية الملكية الخاصة؛
- إقامة العدل في الداخل؛
- إقامة العلاقات مع الخارج؛
- القيام بالمشاريع العامة التي لا ينتظر أن يقوم بها الأفراد لقلة ما تنتجه من أرباح مثل بناء الطرق والسدود والجسور وما شابهها من مشاريع ضخمة.

وعلى العموم فإن الدولة في نظام المدرسة التقليدية من خلال الموازنة العامة يتميز بما يلي[1]:

- أن تكون الدولة محايدة.
- أن تكون الإيرادات محددة.
- أن تكون النفقات مقيدة.

1- حياد الدولة:

إن انتشار الأفكار الحرة في أوائل القرن التاسع عشر إلى فترة الحرب العالمية الأولى، باعتبار أن الدولة غير فعالة في نشاطها الإقتصادي، من الأحسن أن تترك المجال للأفراد وهم الأقدر على تحديد منافعهم ومصالحهم، وأن مجموع المصالح الفردية يؤدي إلى مصالح المجتمع، وكان مذهب المدرسة الكلاسيكية يعتمد على:

- إن الدولة عنصر غير فعال في النشاط الإقتصادي فهي تتخلى عن التجارة، الزراعة والصناعة للأفراد والشركات الخاصة. لأن موارد الدولة أصلا ليست بهدف تخفيف تفاوت طبقي أو إعادة لتوزيع الدخل، كما أن نفقاتها تمول فقط سير المصالح.
- إن فرضية التشغيل الكامل، والوصول إلى التوازن بشكل تلقائي عن طريق قانون السوق واليد الخفية تكون فقط عندما لا تتدخل قوة أخرى تؤثر على قوة السوق، والتي تحترم فيها الحرية الإقتصادية والمنافسة الشريفة، لذلك فتدخل الدولة يعرقل الحرية الإقتصادية للأفراد ويعطل حصولهم على الموارد[2].
- إن محرك الفرد للحصول على المنافع هو هدفه في تحقيق الربح وتعظيمه، بينما الدولة عند قيامها بمشاريع كبرى لا يقوم بها الأفراد بسبب قلة أرباحها أو التي لا ينتظر منها مردود فهدفها في ذلك هو تحقيق الرفاه الإجتماعي وتسهيل الحياة على الأفراد وتحفيزهم على الاستثمار كتوفير البنى التحتية.

(1)- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسايسية المالية، دار النهضة العربية 1972 ص 521
(2)- عبد المؤمن محمد رسالة ماجيستير صفحة 145 سبق ذكره.

- إن الدولة قبل كل شيء هي مستهلك وهي تنافس القطاع الخاص في ذلك الذي يفقد جزءا من استهلاكه وأن إقتطاعاتها غير منتجة وبالتالي فاستهلاكها هو تحطيم للثروة[1].

وعلى العموم فإن الدولة في نظر الكلاسيك هي حارسة l'Etat gendarme أولا بقيامها بالدفاع والأمن والعدل ثم تطورت إلى الدولة الراعية[2] l'Etat providence وهو إسم مرتبط بمرحلة محددة من تطور الدولة من خلال تدخلها في النشاط الإجتماعي من خلال نظام الضمان الإجتماعي الذي يقصد به توفير دخل معين للعمال في حالات محددة كالمرض، البطالة، حوادث العمل، الشيخوخة وغيرها حيث ظهرت التأمينات الإجتماعية منذ أواخر القرن التاسع عشر في ألمانيا على يد بسمارك، وكانت هذه بداية مظاهر تدخل الدولة.

2- الإيرادات مقيدة:

تعتبر موارد الميزانية متمثلة فقط في الضريبة، التي هي عبارة عن فريضة مالية على جميع رعايا الدولة دون أي تمييز بين الأثرياء والكادحين[3] وقد رفض التقليديون كل نوع آخر لموارد الميزانية عدا الضريبة المحددة، التي هي "المورد الشرعي الهام، والباقي من الأصناف الأخرى غير مقبولة[4]، فمداخيل الملكية التي كانت هامة صارت قليلة بالنظر إلى توسع الدولة، وبما أن مداخيلها قليلة لأنها غير منتجة فالمؤسسات التي تملكها الدولة كالبريد والإتصالات و المانيفاكتورات لا تفي آنذاك بكل نفقات الدولة ولابد من اللجوء إلى القروض فقط وبشكل محدد إضافة إلى أن هذه المدرسة تعتمد على حيادية النقود وهي مجرد وسيلة للتبادل وبالتالي فإن التحويلات النقدية مستبعدة.

---

(1) - Michel Bouvier: les finances publiques pages 52

(2) - Dictionnaire d'économie et des sciences sociales: Jean-yves Capul et Olivier Garnier, édition Hatier, 1996 page 189.

(3) - محمد عبد المؤمن صفحة 152.

(4)- Michel Lascombe, Xavier Van dem driesche, les finances publiques 3ème édition, Dalloz, 1997, page8.

3- النفقات محددة:

نظرا للدور الحيادي للدولة أمام الأنشطة الإقتصادية فإن نفقات الدولـة تكـون محددة وقليلة توازيا مع الأنشطة والوظائف التقليدية التي تقوم بها.

فنفقات الدولة لا تصلح إلا لتمويل سير المصالح العمومية، وهو ما يميز ضعف الموازنات العامة في القرن التاسع عشر وبدايـة القـرن العشـرين إذا مـا قورنـت بالموازنات الحالية للدول، ونفقات الدولة لا يجب أن ترتفع إلا في حالات محددة جـدا ومرتبطة بالوظائف التقليدية كحالة الحروب التي تلجأ فيها إلى القروض أو إلى رفـع الضرائب[1].

إن التقليل من النفقات العامة بالقدر الكافي وإقتصارها فقـط علـى المجـالات الحيوية التي تحافظ على السيادة الوطنية، لأنه في إعتقاد التقليدين كلما زادت النفقـات كلما زاد تدخل الدولة مما يستوجب توفير موارد إضافية، التي إما ستقتطع من دخـول الأفراد وفي هذا هدر للطاقات، لأن الدولة في إعتقادهم غير منتجة، أو بـاللجوء إلـى الموارد غير العادية (الإقتراض أو الإصدار) والتي كلها ستزيد من المسـتوى العـام للأسعار، وهو ما يفسر الحجم القليل للنفقات[2] العامة من الدخل الوطني آنذاك.

4- توازن الموازنة:

إن أساس السياسة المالية عند التقليديين هو توازن الموازنة العامة وهي القاعدة الذهبية التي يجب تحقيقها سنويا، يمنع وجود عجز أو فائض في الموازنة مهما كانـت ظروف الدولة الإقتصادية لأنه بإستطاعة قوى السوق (اليد الخفية) وقـانون المنافـذ[3] حيث كل عرض سوف يجد طلبا ولن يكون هناك تكدس أو إكتناز، وبالتالي فإن توازن الموازنة العامة وحيادها هو الذي يسمح لقوى السوق بتحقيق التشغيل الكامل وتـوازن الموازنة هو كفاية الموارد لتغطية النفقات العامة سنويا إلا أنه توجد حالات للموازنة:

---

(1)- Michel Lascombe, Xavier Van dem driesche, les finances publiques 3ème édition, Dalloz, 1997, page8.

(2)- محمد عبد المؤمن صفحة 147.

(3)- قانون المنافذ لجون باتست ساي

- ففي حالة الموارد أكبر من النفقات فهنا فائض يعني بأن الدولة قد لجأت إلى الضرائب دون الحاجة إليها وهو إنقاص للطلب غير مرغوب فيه.

- وفي حالة وجود نفقات أكبر من الموارد فهذا يعني عجز الموازنة على تغطية النفقات وبالتالي اللجوء إلى الضرائب أو الإصدار وهو يعني زيادة الأسعار خارج قوى السوق مما يؤثر على إيجاد التشغيل الكامل للموارد.

ومما يبرر وجود ميزانية متوازنة عند الكلاسيك هو[1]:

- إن الموازنة غير متوازنة تؤدي إلى تحويل الموارد من الأفراد إلى الدولة أي من القطاع الخاص إلى القطاع العام، مع العلم أن القطاع العام هو قطاع إستهلاكي وليس إنتاجي، ومنه فإن هذا العجز سيعمل على تخفيض الطاقات الانتاجية للمجتمع عوضا تحويلها إلى القطاع الانتاجي.

- تمويل العجز بالقروض العامة يؤدي إلى تغيير طبيعة الانفاق من إنفاق إستثماري إلى إنفاق إستهلاكي، لأن هذه القروض ستسحب من الموارد التي كان يستخدمها القطاع الخاص في الإستثمار، وهذا معناه أن الاستهلاك العام سيحل محل الاستثمار الخاص وليس محل الاستهلاك الخاص وهذا في غير صالح تخصيص بين القطاع العام والقطاع الخاص.

- إن حدوث عجز في الموازنة مع إستحالة اللجوء إلى القروض سوف يحتم على الدولة اللجوء إلى البنك المركزي لإصدار النقود الذي يؤثر على المستوى العام للأسعار برفعها مما يعني إيجاد حالة تضخم الذي يؤدي إلى تدهور قيمة العملة التي يفترض أنها محايدة عند الكلاسيك ولا يجب التأثير عليها.

---

(1)- محمد عبد المؤمن صفحة 150.

خلاصة المطلب:

نأخذ على المدرسة الكلاسيكية بعض المآخذ التي أجمع عليها معظم الإقتصاديين وهي:

إن الاقتصاد بالمفهوم الكلاسيكي يعمل وفق القوانين الطبيعية وأنه يجب العمل بفكرة "دعه يعمل دعه يمر" وهو الأمر الذي لم يكن ممكن أن يؤخذ به في حالة الأزمات وخاصة أزمة الكساد الكبير عام 1929 ولم يكن بمقدور الدولة عدم التدخل. كما أن التوازن التلقائي يمكن إيجاده بتدخل الدولة.

كما أن النفقة العامة لا يمكن أن تكون حيادية لأن زيادة الإنفاق العام يؤدي حتما إلى زيادة الطلب، الأمر الذي يمكن أن يؤثر على الإستثمار ومنه على الإنتاج.

كما أصبحت الضرائب أداة للسياسة الضريبية التي بواسطتها تشجع الدولة نوع من الاستثمار وتكبح آخر.
كما أن رفض المدرسة لاختلال الميزانية خالف الواقع إذ أن سياسة العجز صار لها آثار جيدة في كثير من الأحيان على الإقتصاد.

المطلب الثاني: الدولة المتدخلة[1]:

تبدأ هذه المرحلة بعد الحرب العالمية، وتحديدا مع أزمة الكساد الكبير عام 1929، الذي فرض على الدول الليبرالية إعادة النظر في أدوارها حيث أصبح للدولة وبالتالي الميزانية العامة أدوار حديثة متمثلة في:
- إشباع الحاجات العامة بكافة أنواعها؛
- توجيه موارد المجتمع الإقتصادية نحو إستخدامها المثلى؛
- إعادة توزيع الدخول والثروات بما يحقق العدالة الإجتماعية؛
- تحقيق الإستقرار الإقتصادي سواء كان ناتجا عن عوامل محلية أو خارجية؛

(1)- حامد عبد المجيد دراز: مبادئ الإقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية الطبعة الرابعة 1979 ص 41.

- تحقيق المعدلات المثلى للتنمية الإقتصادية،

ويظهر تحقق هاته الأدوار من خلال تبني بعض السمات الهامة متمثلة:

- التدخل
- توسع النفقات ونموها
- توسع وتنوع الموارد وقبول إختلال الميزانية

1- تدخل الدولة:

في أثناء سعيها لتحقيق أهدافها "تستخدم الدولة المتدخلة كافة ما أتيح لهـا مـن وسائل وأدوات من خلال:

- سلطتها السيادية في سن القوانين واللوائح والتشريعات المختلفة،
- السياسة المالية كالضرائب والنفقات والقروض العامة،
- السياسة النقدية كسعر الخصم، الإحتياطي الضروري (القانوني)، السوق المفتوحة،
- السياسة الداخلية كالمرتبات، الأجور، الأرباح،
- سياسات المالية الدولية كالرقابة على أسعار الصرف، المعاهدات الدولية أو إتفاقيات، الرسوم الجمركية، الرقابة على أسعار السلع".

كل وهذا من أجل التأثير على توجيه النشاط الإقتصادي وفق السياسات والبرامج و الإستراتيجيات المخططة من الدولة.

أما طرق تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي فتأخذ عدة اشكال، إضـافة إلـى الموازنة العامة والسياسات المالية، نلخصها فيما يلي:

1-1- التدخل بواسطة التنظيمات:

والتي تعني مجموع المتطلبات القانونية التي تفرض على الأعوان الاقتصـاديين (القوانين، الأنظمة الإدارية كالمراسـيم...إلـخ) وكـل ميـادين الحيـاة الإقتصـادية والإجتماعية تعتمد على بعض التنظيمات.

1-2- التدخل عن طريق المؤسسات العمومية:

وهي مؤسسات تراقب بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الإدارات العمومية ونجد أن القانون رقم 88 – 01 المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية في الجزائر يحدد أنواع المؤسسات العمومية فيما يلي:

- مؤسسات عمومية ذات طابع إداري E.P.A ؛
- مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري E.P.I.C ؛
- مؤسسات عمومية إقتصادية E.P.E ؛
- مؤسسات ذات طبيعة خاصة مثل سلطة الضبط للبريد والاتصالات (A.R.P.T) ؛

1-3- التدخل بواسطة التخطيط:

ويعتمد على الخطة التي تمثل التوجهات الإقتصادية والإجتماعية الكبرى في المستقبل والتي تتم بواسطة الدولة وبعض الشركاء كالنقابات والمجتمع المدني، والخطة لا تتضمن أي شكل إجباري على المؤسسات[1].

2- توسع النفقات ونموها:

نتيجة الأدوار الجديدة للدولة فإن هناك توسع ونمو في النفقات العامة سواء بسبب تطور الإدارة أو سبب التدخلات العمومية في الميادين الإقتصادية والإجتماعية وحتى التكنولوجية.

إن النفقات العامة تنتج آثارا متعددة على مختلف الميادين فهي "تهدف في نطاق الإقتصاد العام إلى إشباع الحاجات الجماعية المختلفة وإلى تقديم خدمات عامة مختلفة كما أنها تؤدي بالإضافة إلى ذلك وفي إطار الإقتصاد القومي على التأثير في مختلف الكميات الإقتصادية وهي الدخل القومي ومكوناته كالإستهلاك، الإدخار والإستثمار وإلى

[1] - Dictionnaire d'économie et du sciences sociale op. cit page 191.

التغير في المستوى العام لأسعار وفي توزيع الدخل القومي وبالتالي إلى التغير في التوازن الإقتصاد العام"[1].

والملاحظ أن قانون فاجنر Wagner قد تحقق حيث تزايدت النفقات العمومية في الدول الصناعية بشكل مستمر وبصفة أسرع من تزايد الدخل القومي بسبب عوامل عديدة وتعطي مثالا على ذلك في جدول تطور النفقات العمومية الفرنسية من خلال جدول يمثل معدلات النمو السنوي المتوسطة بين الحربين وبعد الحرب العالمية الثانية.

جدول رقم 1: يمثل معدلات تطور النفقات العمومية في فرنسا

الفترات	معدل نمو السكان	معدل نمو الناتج الداخلي الخام	معدل نمو النفقات العمومية
1939 – 1920	0،4	1،7	1،1
1971 – 1947	1،0	5،2	6،0

المصدر : Michel Bouvier finances publiques L G D J 3ème édition 1996 page 28

وتتمثل العوامل العديدة المتسببة في تزايد النفقات العامة في[2]:

- تحسين مستوى المعيشة الذي يؤدي إلى تزايد النفقات المخصصة للتعليم والتربية.
- التطور الاقتصادي يوافقه إستثمارات هامة كالهياكل القاعدية والبحث العلمي التي لا يستثمر فيها الخواص بسبب المردودية غير الكافية على المدى القصير.
- التنظيمات من خلال نفقات الإدارات العامة التي تتزايد مع التصنيع والمدن.

إن كينز يرى أن النفقات الممولة عن طريق القروض تساهم في نمو المجتمعات حتى ولو كانت هذه النفقات غير ضرورية ما دام الهدف هو الرفع من مستوى التشغيل وبالتالي فلا أهمية لتوازن الميزانية عند كينز.

---

(1)- رفعت المحجوب المالية العامة النفقات العامة الكتاب الأول دار النهضة العربية 1971 صفحة 135.

(2) - Dictionnaire d'économie et des sciences sociales OPCIT page 190

وهكذا فإن الانفاق الحكومي أصبح يمثل جانبا هاما من الإنفاق الكلي بحيث تضخمت ميزانيات الدول بسبب الحروب وإعادة البناء، الأمر الذي ساهم تقوية أثره على مستويات الأسعار والإنتاج والتوظيف، وقد أصبحت السياسات المالية المدنية للدول الرأسمالية تعتمد على:[1]

- ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتأمين النمو المستقر في المدة الطويلة، ولتحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل والثروة، وقد أعطى ذلك على أدوات السياسات المالية طابعا وظيفيا.
- حلت فكرة توازن الاقتصاد الكلي محل فكرة التوازن المالي السنوي للميزانية.

كما أن الميزانيات الحديثة تظهر فعاليتها من خلال الترتيب الإقتصادي للنفقات العمومية حيث نميز بين الأصناف التالية:

- نفقات التسيير.
- نفقات الإستثمار والتجهيز.
- نفقات بالرأسمال.
- نفقات التحويلات.

والميزة الهامة للميزانيات الحديثة هو نفقات التحويلات والتي تعرف بأنها نفقات تسجل في ميزانية شخص عمومي الذي حولها فقط لصالح أفراد أو هيئات[2].

3- توسع وتنوع الموارد:

نتيجة توسع ونمو نفقات الدولة، نجد أنه موازاة مع ذلك ظهر توسع كبير لمفاهيم موارد الدولة التي أصبحت عون إقتصادي فعال من خلال سياسات الإنفاق وطرق الإستدانة وعوائد الملكية العامة وسياساتها في إعادة توزيع الدخل والثروة أو التأثير فيهما، كما ظهر التحليل الكينزي الذي بين ضرورة تدخل الدولة ومدى تأثيرها في سيرورة النشاط الإقتصادي ككل، ولم يعد المهم هو الحفاظ على توازن جانبي

[1]- محمد عبد المؤمن مرجع سبق ذكره صفحة 168

[2] - Michel Bouvier finances publiques page 53.

الميزانية بل أصبح ما يستأثر بالإهتمام هو التـوازن العـام الإقتصـادي والإجتمـاعي للاقتصاد القوي[1] "وقد ربط كينز الدخل القومي بميل كل من الإدخار والإستثمار إلـى التعادل في مستويات مختلفة من التشغيل والعمالة، عكس تحليل الكلاسيك الذي يعتبر أن الإدخار والإستثمار يتعادلان عند مستوى التشغيل الكامل[2]".

وقد لوحظ تطور الضرائب في الخمسين سنة الماضية في فرنسا الذي يرجعـه المحللين الفرنسيين إلى عدة عوامل منها مفهوم الضرائب ذاتها التي أصبحت ذات بعـد إقتصادي وديناميكي كضريبة الدخل إضافة إلى تطـور الإقتصـاد الفرنسـي وتطـور الضرائب على المستوى المحلي، وسوف نورد جدولا يبين تطور الضغط الضـريبي بالنسبة إلى الدخل الداخلي الخام.

جدول رقم 4: تطور الضغط الضريبي بالنسبة إلى الدخل الداخلي الخام في فرنسا:

السنوات	النسب المئوية
1938	10،50
1977	22،60
1988	24،00
1993	22،90
1996	23،10

المصدر: Michel Bouvier, finances publiques page 34.

وعلى العموم فإن التحليل الكنزي[3] يظهر أن هناك أنشطة تعجز عن تحقيقهـا آلية السوق، فمثلا حالة الأزمة الإقتصادية التي تستمر تفرض تدخل السلطات العموميـة من أجل دعم الطلب أو تخفيض البطالة التي لا يمكن مواجهتها بخفض الأجور لأن هذا التخفيض سوف يخفض من القدرة الشرائية أكثر وبالتالي هو تخفيض للطلـب نفسـه

(1)- عادل أحمد حسيشي: مرجع سبق ذكره ص 278

(2)- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية دار النهضة العربية 1972 ص 550.

(3)- في كتابة الشهير "النظرية العامة للتوظيف سعر الفائدة والنقود" 1936

وإنما هو الطلب يمكن دعمه من خلال رفع النفقات العمومية أو تخفيض معدلات الفائدة من أجل تشجيع الإستثمارات.

إن كينز ينطلق من فكرة أن تحقيق التوازن في مستوى التشغيل الكامل هو حالة مثالية أثبت الواقع عدم تحقيقها وخاصة على المدى القصير، كما أنه إنتقد فكرة "دعه يعمل، دعه يمر" لأن الاقتصاد الحر قد يحتاج إلى تدخل الدولة لتفعيل قطاعات عاطلة لا يستطيع القطاع الخاص إستغلالها إلا أن هذا التدخل لا يجب أن يكون على حساب القطاع الخاص إنما يكون هذا التدخل من أجل جعل الطلب الكلي الفعال في مستوى مرغوب فيه والذي يحقق التوظيف الكامل لأن الظروف قد أثبتت أن بالإمكان حدوث توازن عند مستويات أقل من التشغيل الكامل.

إن كينز يرى أن تحفيز الطلب الفعال بواسطة السياسات المالية عن طريق الانفاق الحكومي الذي من شأنه زيادة حجم العمالة التي ترفع في القدرة الشرائية وبالتالي زيادة الطلب على السلع والخدمات.

4- إختلال الموازنة:

إن العجز في الموازنة العامة أصبح من السمات الأساسية للمالية العامة[1] وهو يعني عجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات بالموارد العادية للميزانية المتمثلة في عائدات الدومين العام والضرائب وهناك عدة أنواع من العجز حسب نظرتنا إليه:

4-1- أنواع العجز: يمكن تمييز عدة أنواع العجز فيما يلي:

- العجز الشامل وهو الذي يتناول قطاع الحكومة بأكمله بما فيها الهيئات المحلية والمؤسسات المملوكة من طرف الدولة.
- العجز الأساسي وهو إستبعاد الفوائد لأنها تخص سنوات ماضية وهذا العجز يعبر عن السياسة المالية للسنة الجارية.

(1)- حمدي أحمد العناني سبق ذكره ص 140

- العجز الهيكلي والذي يعكس الوضع المستقبلي الناتج عن إنحراف الأسعار والأجور بعد إستبعاد العوامل المؤثرة المؤقتة.

- العجز التشغيلي وهو إستبعاد التشويهات الناتجة عن معدلات التضخم المرتفعة.

- العجز الجاري وهو صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد المالية لتغطيته أي الفرق بين مجموع الانفاق والإيرادات لجميع الهيئات والدوائر الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من السنوات السابقة(1).

4-2- تمويل العجز:

يمول العجز عادة إما بواسطة القروض العامة أو بواسطة الإصدار النقدي وهو الذي يحدد أثر هذا العجز.

- **القروض :** وهو حصول الدولة على أموال من الغير مع التعهد يردها إليه مرة أخرى ودفع فوائد عنها إلى أن يحين موعد ردها(2) والقروض تكون إما محلية وهو إقتراض عمومي من الأفراد والمشاريع الخاصة وإما خارجية وتكون عند اللجوء إلى دول أجنبية أو إلى مؤسسات مالية دولية كصندوق النقد الدولي أو البنك العالمي أو غيرهما.

- **الإصدار النقدي**: تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى البنك المركزي الذي هو بنك للدولة من أجل تمويل عجز الموازنة بواسطة الإصدار النقدي.

المطلب الثالث: إعادة التفكير في دور الدولة في ظل العولمة:

إن الخمسين سنة الماضية بينت مدى أهمية الدور الإقتصادي والإجتماعي للدولة بالإضافة إلى الأدوار التقليدية التي تقوم بها، فسواء في الدول الرأسمالية الصناعية أو الدول الإشتراكية كعون منتج ومالك لوسائل الإنتاج، وحتى بالنسبة للدول المتخلفة التي إضطلعت فيها الدولة بمهام كبرى للخروج من دائرة التخلف.

(1)- محمد عبد المؤمن سبق ذكره ص 162
(2)- أحمد جامع سبق ذكره ص 261

فإن التغيرات الحاصلة في الإقتصاد العالمي تفرض ضرورة إعادة النظر في دور الدولة ذلك أن هناك تغيرات عميقة مست وميزت الفترة الأخيرة من حياة الأمم ورغم تعدد وتغير هذه التحولات فقد أجملها التقرير حول التنمية في العالم الصادر في جوان 1997 في أربع نقاط هامة:

- إنهيار الإقتصاد الموجه في الإتحاد السوفياتي ودول أوربا الشرقية والوسطى.
- أزمة الميزانية في الدول المتدخلة في معظم الدول المصنعة.
- أهمية دور الدولة في المعجزة الإقتصادية لدول شرق آسيا.
- إنهيار العديد من الدول وتعدد الإستعجالات الإنسانية فيها في عدة مناطق من العالم كالصومال، إثيوبيا، البورندي...إلخ[1].

وقد أصبح ينظر إلى الدولة ليس كمحرك للتنمية وإنما كمحفز ومشرف بيده مفتاح النمو وليس كمتدخل مباشر.

أما التحاليل الإقتصادية لمفهوم الإقتصاد العالمي فترى عموما أن مفهوم الدولة الأمة يميل تدريجيا إلى الذوبان في الإقتصاد العالمي، الذي يظهر من خلال تلك الشركات الكبرى ما فوق القومية أو المتعددة الجنسيات، ومن العلاقات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تنتج عن علاقات هاته الشركات مع بعضها البعض وداخل فروعها ومع الحكومات والدول.

فالعالم يتغير ومعه يجب أن تتغير نظرتنا للدولة في التطوير الإقتصادي والإجتماعي ففي المائة سنة الفارطة نلاحظ أن حجم ومجال تدخل الدولة عرف توسعا كبيرا خاصة في الدول المتقدمة حيث نجد أن النفقات العمومية للدول الرأسمالية (OCDE) بمقارنتها مع الناتج الداخلي الخام عرف قفزات هامة كما يوضحه الشكل التالي[2]:

---

(1)- Rapport sur le développement dans le monde 1997: l'Etat dans un monde en mutation. FMI 1997.

(2)- بالنسبة للدولة الرأسمالية OCDE فإن النفقات لكل الإدارات العمومية بما فيها نفقات الضمان الإجتماعي.

شكل بياني

أما الدول المتخلفة أو التي في طريق النمو منذ إستقلالها وبعد نجاح معظم الحركات التمردية إتبعت سياسات تنموية طموحة يغلب عليها القطاع العمومي والشكل التالي يبين مدى تطور النفقات العمومية في هذه الدول منذ الستينات بالنسبة إلى الناتج الداخلي الخام.[1]

شكل بياني

إن العولمة وإنتشار الديمقراطية صنعوا صدا أمام l'arbitraire ونظام الضرائب ونظام الاستثمارات والسياسات الاقتصادية التي لابد أن تتفاعل باستمرار مع مؤشرات العولمة وما تقدمه التكنولوجية فتح آفاق جديدة سمحت وجزأت الخدمات المقدمة ووسعت دور الأسواق. هذه المتحولات تدعوا الدولة إلى الاضطلاع بمهام جديدة

(1)- المصدر: تقرير حول التنمية في العالم 1997: الدولة في عالم متحول "ملخص" صفحة 2.

ومختلفة لكن تتوقف عن كونها المقدم الوحيد لبعض الخدمات وإنما تصبح المحفز والمنظم للاقتصاد le catalyseur et le régulateur.

في كل أنحاء العالم تعرف الدولة صعوبات، وحتى في المناطق، أين كانت تظهر أنها تسير بشكل جيد بدأت تعرف صعوبات وكمثال على ذلك:
فالعديد من الدول الصناعية تعاني أنظمة الضمان الإجتماعي فيها من مشاكل مما يحتم عليها القيام بإختيارات صعبة فيما يتعلق بالمصالح والخدمات التي تضمنها الدولة. وفي ظل غياب السلطة العمومية puissances publiques، فالسوق والمواطنين يفرضان الآن الكثير من الشفافية وضرورة إصلاح الدولة لكي تحقق الأهداف المتوسطة بها.

- العديد من الدول المتخلفة التي يعاني مواطنوها من الغياب شبه الكلي للخدمة العمومية من طرف جسور صحة وتعليم وغيرها صارت الدولة بذاتها مرفوضة؛
- أما الدول الإشتراكية سابقا أسقطت الدول التي أخلت بإلتزاماتها لكن هذا الفراغ قد يخل حتى بالنظام العام؛
- في بعض الدول الفقيرة هناك إنسحاب للدولة وترك الأمر للمواطن وللمنظمات الدولية كما كان الحال في ليبويا والصومال وأفغانستان.

وتقرير التنمية في العالم لسنة، 1997، أمام مشكلة دور الدولة في ظل الظروف التي تعرفها إستراتيجية ذات شقين:

أولا: ملائمة دور الدولة مع إستطاعتها في التحرك، فعلى الدولة أن تقيم تدخلها بعناية في المواقف التي لا تقدر عليها، فالدولة التي لها كفاءة أكثر قد يكون لها فعالية أكبر، لكن قد لا يكون دائما مترادفين فقد تكون كفاءة (قدرات) الدولة كبيرة لكنها غير مستخدمة بصفة فعالة لذلك لابد لها من الإجتهاد في البحث عن تحسين فعاليتها..

ثانيا: رفع قدرات (كفاءات) الدولة بإحياء الهيئات المؤسسات les institutions ومن أجل ذلك لابد من تبني قواعد وحدود فعالة من أجل محاربة l'arbitraire والرشوة وهنا تظهر أهمية الإهتمام بالرقابة على الأموال العمومية وتحسينها للاستفادة من كل تصرفات

الدولة وجعلها تحقق الأهداف بأقل التكاليف وأكثر المنافع ولابد أن تكون هذه الهيئات أو المؤسسات معرضة للمنافسة تحسين الرواتب والتحفيزات وفي الأخير يجب على الدولة أن تستمتع للمواطن وتتقرب منه.

ومع كل هذا فإن الدولة التي قد تحقق هذه الإقتراحات قد يواجهها مشكل أخـر وهو مدى تلاؤم هذه الدول مع متطلبات الرأسمال العالمي الوافد إليها كل الأشكال التـي يأخذها وتحت كل الشروط التي يفرضها ويضعها.

وعلى العموم فإن معظم الاقتصاديين يوافقون على تعريف فعاليـة دور الدولـة الذي أعطاه باريطو W.Pareto وهو "نقول عن وضعية أنها فعاليـة إقتصـاديا عنـدما يصبح من المستحيل أن بواسطة إصلاحات مناسبة أن تحسين أو تطوير وضع (حياة) عون ما دون إحداث أي ضرر أو إزعاج لعون أخر[1]. وهذه هي قمة فعاليـة دور الدولـة الذي يجب أن يكون إنشغال كل السلطات العمومية والأعوان العموميين.

---

[1]- وهذا ما يسمى بأمثلة باريطو W.Pareto

نتائج وخلاصة المبحث الأول من الفصل الثاني:

إن المتتبع لمراحل تطور الدولة يرى أنها عرفت تغيرات نوعية كبيرة في مفهومها ووظائفها خلال القرن المنصرم، فمن الدور الكلاسيكي للدولة المحايدة، إلى مفهوم الدولة كمحرك للنشاط الإقتصادي ومتدخل فيها وفي بعض الحالات محتكر لها، ونظرا لتشبع بعض النشاطات وعدم جدوى تدخل الدولة فيها أصبحت هناك مناداة إلى إعادة النظر في دور الدولة وجعلها تقتصر على الإشراف والتحفيز حسب الوضعيات الإقتصادية والإجتماعية لكل دولة، بما أننا في ظل العولمة نجد الكثير من العمليات المالية والإنتاجية والإقتصادية عموما تقوم بها شركات ضخمة كالشركات والبنوك المتعددة الجنسيات.

المبحث الثاني: تطور الموازنة العامة:

منذ أن ظهرت الدولة كعون إقتصادي متدخل في الأنشطة الإقتصادية كمؤثر فيها و موجه لها أو كعون منتج بدأ الإهتمام بضرورة النظر في تسيير أموال الدولة خاصة وأن نفقاتها أصبحت متزايدة الشيء الذي يتطلب ضرورة التحكم فيها.

وقد كان الأمريكيين سباقين إلى محاولة التحكم في نفقات وزارة الدفاع التي تزايدت نفقاتها في بداية الحرب العالمية الثانية وبعدها.
وقد كان الرواد في تسيير أموال المؤسسات الخاصة مبادرين إلى إقتراح نماذج تسيير مماثلة للقطاع الإقتصادي الخاص من خلال مفهوم تحقيق أكبر المنافع بأقل التكاليف.

وكان من أهم الرواد السيد روبيرت ماكنامارا الذي إقترح طريقة نظام تخطيط و برمجة الميزانية (PPBS) والذي كان بدوره مسيرا لمؤسسة فورد ثم في الأخير بعد أن ترك أمانة الدفاع الأمريكية شغل منصب رئيس مدير عام البنك العالمي لمدة طويلة.

أما الفرنسيين فقد استلهموا من طريقة عقلانية إختيارات الميزانية (RCB) والتي بدورها تعمل على تحقيق أعلى المنافع بأقل النفقات الممكنة.

المطلب الأول: التجربة الأمريكية من خلال نظام تخطيط وبرمجة الميزانية:

منذ الحرب العالمية الثانية تحاول الإدارة الأمريكية إدخال المفاهيم الحديثة للتسيير من خلال حسابات المردودية حسب نماذج الإقتصاد الجزئي وذلك بالبحث عن الفعالية بإقتصاد النفقات وإستخدام أمثل للوسائل.

ومن هنا نظام تخطيط وبرمجة الميزانية كتجربة أولى تلها عدة تجارب نلخصها فيما يلي:

1 – نظام التخطيط وبرمجة الميزانية: (P.P.B.S):

بعد إستدعاء السيد روبيرت ماكناكارا (R. Mac Namara) إلى أمانة الدفاع الأمريكي بعد أن كان مدير المؤسسة فورد حاول ماكنامارا العمل على إدخال الأساليب الحديثة للتسيير إلى الإدارة الأمريكية بداءا بالدفاع[1].

حيث إستعمل في عهد الرئيس كنيدي في عام 1961 بعض تقنيات التسيير الحديث لوضع ميزانية فدرالية وأعجب الرئيس جونسن بعد ذلك بالنتائج الأولية لتلك التقنيات والأساليب وطلب تعميمها على مختلف الإدارات الفدرالية.

وتتضمن طريقة نظام تخطيط وبرمجة الميزانية فيما يلي:

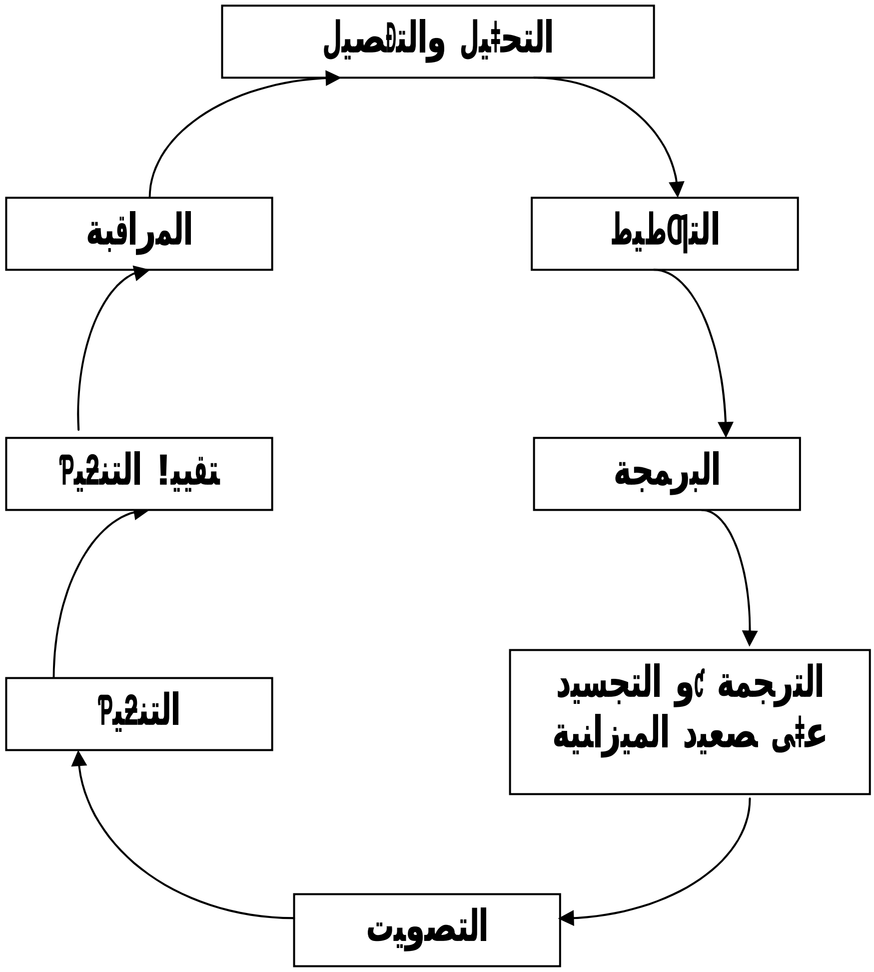
- التعريف بالأهداف وتحديدها في المدة الطويل وترتيب الأولويات وهي مرحلة التخطيط.
- تحديد الوسائل وتحليل البدائل في فترة متوسطة وهي مرحلة البرمجة.
- ثم ترجمة مختلف البرامج ذات الفعالية إلى ميزانية سنوية وتسمى مرحلة الميزانية.

وتعطى هاته المراحل في شكل تخطيطي تلخيصي فيما يلي:

إلا أن هاته الطريقة ما فتئت تواجه رفض من الكنغرس الأمريكي ويتخلى عنها في سنة 1969 بسبب فشل بعض الإختيارات في أمانة الدفاع بالإضافة إلى صعوبة تطبيق هذه الطريقة في النظام الفدرالي للولايات المتحدة الأمريكية.

[1] - La revue française des finances publiques n1 1972 J. Pravo: Expérience française des budgets de programmes.

شكل تخطيطي مبسط لنظام تخطيط وبرمجة الموازنة[1]



2- محدودية نظام تخطيط وبرمجة الميزانية:

إن هذه الطريقة كانت أهم حدودها التطبيقية في مواجهة الكونغرس الأمريكي لها هو بسبب تضحيتها الإختيار السياسي باعتمادها على طرق وتقنيات عملية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن هاته الطريقة تتطلب تجنيد عدد كبير من الكفاءات للقيام بالمراحل المختلفة لهذه الطريقة.

(1)- حسين صغير: دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، 1999 ص. 127.

هذا بالإضافة إلى أن التحديد الدقيق للأهداف وتعريفها في مرحلة ما قد يتغير في مرحلة لاحقة بسبب التغيرات الكبيرة في البحث التكنولوجي والإكتشافات إضافة إلى العوامل غير المتوقعة وتأثيرها على البرامج.

3- أشكال تطوير النظام:

وقد حاولت الإدارة الأمريكية المحافظة على هذه الطريقة من خلال إستبدالها بطرق مستوحاة منها تعمل على تدارك نقائصها متمثلة في:

3-1- طريقة تسيير بواسطة الأهداف (M.B.O) Management by objectif :

التي كانت مستخدمة في شركة جنرال موتورز وأدخلها الرئيس نكسون إلى الإدارة الأمريكية لكنها واجهت عراقيل سيكولوجية وتقنية قضت عليها بعد خروج الرئيس نكسون من الحكم.

3-2- طريقة ميزانية قاعدة صفر (Z.B.B) Zero-base-budgeting:

وقد أدخلت هذه الطريقة بواسطة الرئيس جيمي كارتر إلى الإدارة الأمريكية عام 1976، وتعتمد هذه الطريقة على التعرف على وحدات القرار وتحضير مقاييس القرار.

ويبقى أن كلا الطريقتين مستوحاه من مبادئ نظام تخطيط وبرمجة الميزانية.

المطلب الثاني: التجربة الفرنسية من خلال أسلوب عقلانية إختيارات الميزانية (R.C.B):

ظهرت هذه الطريقة في فرنسا حيث قرر مجلس الوزراء في أربعة جانفي سنة 1968 الإنطلاق في تجربة هذه الطريقة في بعض الوزارات، حيث تكمل ميزانية

الوسائل[1] بميزانية برامج حيث تعتمد القرارات الميزانية على تقنيات علمية، "وهي البحث المنهجي بإستعمال كل التقنيات المتوفرة من تحليل، حساب، تقدير، تنظيم وتسيير والتي تعمل على إيجاد فعالية للسياسة المالية وهي إستراتيجية أو طريقة لطرح الإختيارات في مجال النفقات العمومية"[2].

وتعتبر هذه الطريقة مستوحاة من طريقة الأمريكية (P.P.B.S)، ويمكنها التعرف على التجربة الفرنسية، التي تعممت في سنة 1978 على كل الوزارات في الدولة، وهذا من خلال مراحل طريقة عقلنة إختيارات الميزانية:

1- مرحلة التكوين أو الإنشاء:

وهذه المرحلة تعني تحديد وتحليل الأهداف وإنشائها بشكل متكامل، وهذه المرحلة تصف الأهداف المرجوة، وتحدد المتطلبات والإمكانيات اللازمة لتحقيقها وكذا الأشخاص الذين يمكن أن يساهموا في تحقيق هذه الأهداف وبصفة عامة هو تحديد الهدف والكلفة التصورية التي يفرضها.

2- مرحلة الدراسة:

تعتبر مرحلة ضرورية لما يأتي بعدها، فهي تكمم الوسائل التي تسمح بالوصول إلى تلك الأهداف وتضعها في تركيبات بين الأهداف والوسائل وبالتالي يظهر البرنامج، بعد ذلك تقاس فعالية هاته التركيبات من خلال تحاليل التكلفة، ربح، (Coût – avantage)، وبالتالي معرفة أهم البرامج.

3- مرحلة القرار:

وهنا يتم إختيار برنامج وتتم ترجمة في الميزانية بحيث يرصد إعتماد لهذه البرامج سنويا.

---

[1]- ميزانية الوسائل هي ميزانية العامة للدولة المتعارف عليها والمفروضة قانونا بينما ميزانية البرامج لم يفرضها القانون

[2]- Weber Luc, rationalisation des choix budgétaires P.U.F paris 1978 page 123.

4- مرحلة التنفيذ:

عند البدء في تنفيذ هذا البرنامج المختار من خلال تنفيذ الميزانية، على المسؤولين أن يحققوا الفعالية المثلى في تحديد مسؤوليات كل مستوى سلميا من خلال طريقة الإدارة بواسطة الأهداف(1)

5- مرحلة الرقابة والتقييم:

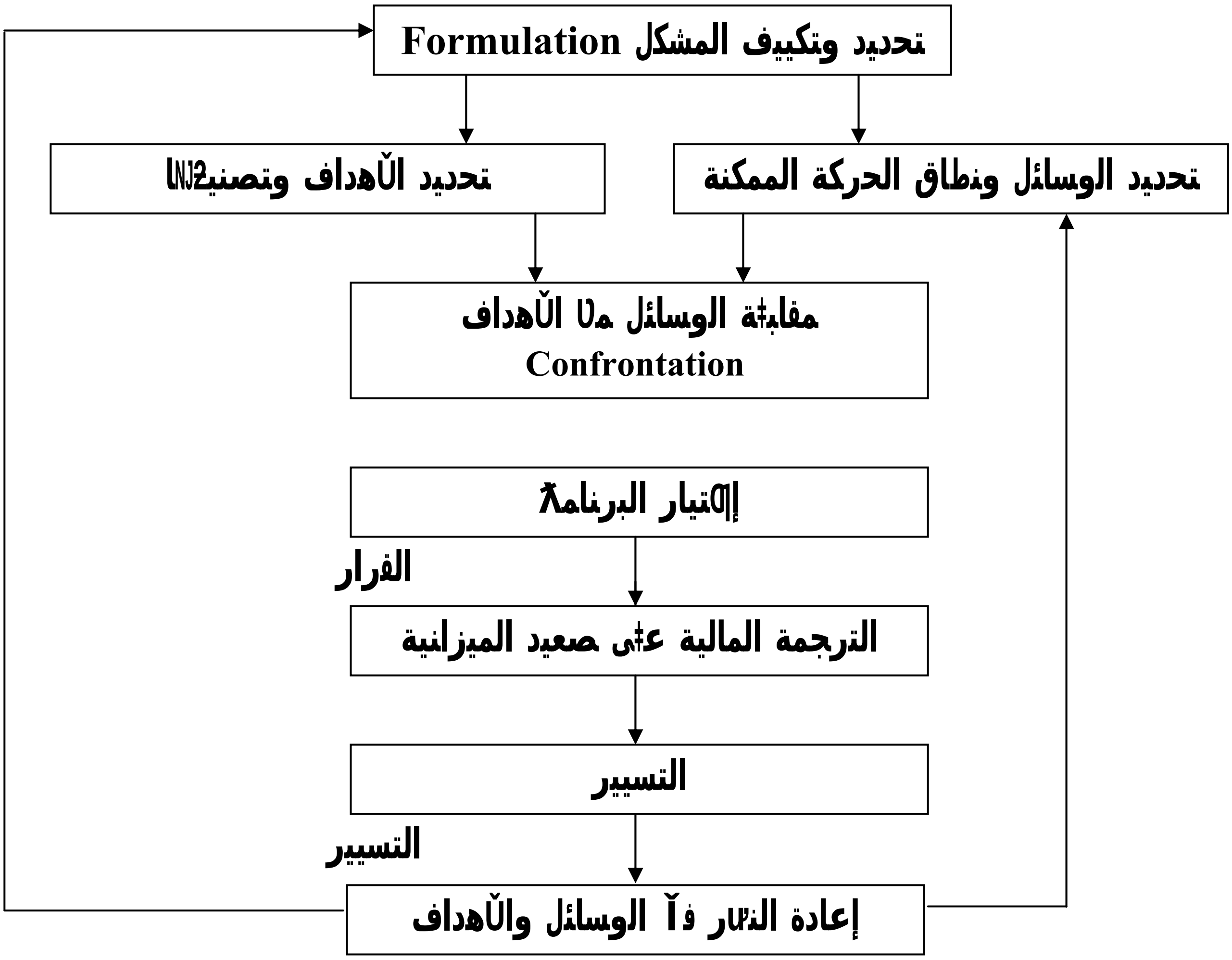
وذلك خلال مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تحديد نوعية ودرجة تنفيذ البرامج المسطرة، وعند ملاحظة النقائص لابد من إعادة النظر في الأهداف الأولية لها. وتدعو هذه الطريقة إلى إعتبار العمل الإداري وظيفة إنتاجية فهي تفترض :

- تحديد المهام التي تقوم بها كل وزارة.
- تحديد الأهداف وهو التعبير الكمي لتلك المهام.
- تحديد الوسائل المتاحة بشرية كانت أو مادية.
- تحديد مؤشرات الفعالية(2)

ومن هذا كله نلاحظ أن طريقة عقلنية إختيارات الميزانية ليست فقط عمل تحضيري لإعداد الميزانية بل يتبع كل مراحل الميزانية العامة للدولة الفرنسية، والشكل التخطيطي المبسط التالي يوضح مختلف المراحل شكليا:

(1) - Orsoni. G. Finances publiques, publisud paris 1989 P. 82.
(2) - La revue française des finances publiques n1 1972

شكل تخطيطي مبسط لطريقة عقلنة إختيارات الميزانية



ولقد توقف العمل بتقنية عقلنة إختيار الموازنة كإجراء شكلي رسميا عام 1984[1]، مع العلم أن إجراءات البحث عن تحسين دور الدولة لم يتوقف عند هذا الحد ففي 1989 في ظل حكومة ميشال روكار ظهرت تعليمة مؤرخة في 1989/02/23 تحث على ضرورة تقييم السياسات العمومية، وقد أستلهم منها القانون العضوي الخاص لإصلاح الدولة المصادق عليه سنة 2001 والذي يحث على توجهات موجودة في تلك التعليمة وهي ذات أبعاد ثلاث :

- ذات أولويات، حيث يجب الإستجابة للجديد الذي ينتظره المواطن؛
- ذات ضروريات حيث التسيير بشكل شفافية وأكبر فعالية؛

(1) - évaluation des politiques publiques: Bernard Peret édition la découverte, 2001, page 75.

- ذات إختيارات الإعتماد على الاعوان الحداثيين أو اصحاب التحديث .

ومن أجل ذلك وكأداة للشفافية والفعالية والمسـؤولية جـاء التقيـيم للسياسـات العمومية الذي سوف نتطرق إليه في المبحث الآخر والذي يرى المحللين[1] أنه جـاء إحياءا لتقنية عقلنة إختيارات المزانية.

ولقد تم تطبيق هذه التجربة في كندا ، كانت على عدة مراحل أخرهـا ميزانيـة البرامج ، التي هي مراجعة معمقة لنظام توزيع إعتمادات الموازنة لمجمـوع النفقـات العمومية حيث كانت هذه المراجعة تعني أن الإعتمادات لم تعد تمنح حسـب الوظيفـة (أجور ، مصاريف جارية أخرى ، تجهيزات ، تحويلات) أو حسب الهيئـات (وزارات ، مؤسسات عمومية ذات طابع إداري ، ولايات ...) لكن أصبح تمنح على أساس بـرامج موازنة كالتعليم الثانوي ، حماية المحيط ، الأمن العمومي ، الدين العمومي وغيرها.

وهكذا فإن النفقات تظهر في شكل من 300 إلى 400 برنامج للموازنة العمومية التي هي أساس قانون التسيير المالي ، وهذا النظام يهدف إلى:

- جعل الحسابات العمومية أكثر شفافية وأكثر إرتباط بالنشاطات المنظورة للدولة ،
- حذف الحواجز الكثيرة لأشكال الإعتمادات المصوت عليها ،
- رفع إستقلالية التسيير المسيرين وربطهم بتحديد مسؤولياتهم بالعلاقة مع المصـالح العمومية التي هم مسؤولون عليها ،
- نقل تدريجي لنظام التسيير المالي من رقابة إستهلاك المدخلات إلى الوصـول إلـى رقابة النتائج.

[1] - Evaluation des politiques OPCIT page 76

خلاصة المبحث الثاني:

إضافة إلى أن الدولة في هذه المراحل المختلفة لتطويرها إستخدمت طرق وأساليب لتحقيق وإنجاز مهامها من خلال الميزانية العامة للدولة والتي كانت متناسبة طردا مع تطور أدوارها ومهامها.

إن تطرقنا إلى تجربتين هامتين في إنجاز الميزانية من الناحية التقنو-إقتصادي كان بهدف الإشارة إلى وجود طريقة عقلنة إختيارات الموازنة في النظام الفرنسي، كما أشرنا إلى الطريقة الأمريكية المتمثلة في نظام تخطيط وبرمجة الموازنة، وكلها تجارب تعمل على تحقيق النفقات بأقل التكاليف وباستخدام أمثل لموارد الموازنة.

المبحث الثالث: تطور أساليب الرقابة العمومية:

إن البحث في نوعية الخدمة العمومية يعتمد على عناصر معينة:

- كفاءة ونزاهة أصحاب السياسة (السياسيين)،
- كفاءة ونزاهة أصحاب الإدارة،
- وفرة الموارد المالية والمادية،
- نوعية التسيير العمومي والتنظيم الحكومي وغيره.

ومع هذا لابد أن تكون الإدارة والحكومة خاضعين بصفة مستمرة لضغط الرأي العام من أجل تطوير الأمور وتحسينها، حيث تظهر الحاجة إلى التأكد من:

- مدى شفافية العمل الحكومي،
- مدى تحديد مسؤولية المسؤولين المخالفين من السياسيين والإداريين علـى مسـتوى الإدارة،
- وجود وسائل فعالية لإيداع الحسابات وإعلام فعال وشفاف.

وكل هذا يتم بواسطة أجهزة فعالة لرقابة ومتابعة وتقييم هاته الأنشـطة وهـو الأمر الذي ما فتئ يعرف تطورات في أساليب الرقابة التي إنتقلت من مجـرد رقابـة مطابقة وقانونية إلى محاولة رقابة بواسطة الأهداف.

المطلب الأول: الرقابة على الأداء أو رقابة نوعية التسيير:

1 - تعريفها:

تسمى رقابة نوعية التسيير[1] أو الرقابة على الأداء[2] بـالتحقيق فـي أمثلـة الموارد la vérification optimale des ressources (V.O.R) عند الكنديين[3]، والتـي تعرف بأنها "الفحص الذي يسمح بتحديد بشكل موضوعي وبناءً إلى أي مدى وفي أي

---

(1) - الأمر رقم 95 – 20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(2) - المفهوم المستخدم في أحكام المادة الخامسة من قانون الجهاز الأعلى للمحاسبة في مصر

(3) - La fondation canadienne

الشروط لموارد المالية والبشرية والمادية تم تسييرها للوصول إلى أهداف محددة مـن طرف المنشأة"

وهذا الفحص ينصب حول:

- فحص الوضعيات المالية les états financières من أجل إعطـاء رأي موضـوعي ومستقل حول مدى الصدق في عرض المعلومات الماليـة المحضـرة مـن طـرف المسيرين.
- العمليات المتعلقة بميدان التدقيق العملي (فحص الدورة الكاملة للعمليات) ؛
- العمليات المتعلقة بميدان رقابة التسيير بما فيها نظام المعلومات.

2- معاييرها:

المفاهيم الأساسية لأمثلة الموارد أو ما يقصد بالرقابة على الأداء هو مدى تحقق المعايير الثلاثة المتمثلة في الفعالية، الإقتصاد والكفاءة وهو ما يسمى بالفرنسية
"les trois e" "l'efficacité,l'efficience et l'économie"[1]

2-1- الفعالية: (l'efficacité):

وهو وصول أو تحقيق ، في أحسن الظروف، الأهداف أو الآثار المرجوة مـن البرامج أو الأنشطة، ولقياس الوصول في الأهداف يجب إسـتخدام مختلـف تقنيـات التقييم.

والفعالية هي العلاقة بين النتائج المحققة والتكلفة بمقارنتها بأهداف سبق تحقيقها أو بالرجوع إلى أهداف حددت سلفا.

وبمعنى آخر هو قياس مدى تحقيق البرامج للأهداف المطلوبة وذلك بمقارنـة مـا تـم تحقيقه فعلا بما كان مستهدفا.

(1)- هذه المفاهيم الثلاثة إعتمدها الأمر 95 – 20 المؤرخ 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة في أثناء رقابته على نوعية التسيير.

2-2- الكفاءة (l'efficience):

وهي العلاقة بين السلع والخدمات المنتجة والوسائل المستعملة لإنتاجها وهي إهتمام بالتقويم المحايد للوسائل التي تستخدمها الوحدة الإقتصادية.

ويمكن قياس الكفاءة من خلال:

- بالمعنى المالي هي الوحدة على التكلفة unités/coûts؛
- بالمعنى الحقيقي هي الإنتاج للفرد (إنتاجية الفرد) production/personne

ويمكن فهم الكفاءة على أنها الإنتاجية.

2-3- الاقتصاد : l'économie

وفي هذا المجال يتم الاهتمام أساسا بالظروف التي يتم من خلالها توظيف عوامل الإنتاج بالنوعية والكمية الملائمة، وهي تعني أيضا الحصول في أحسن الأوقات الملائمة وأحسن التكاليف على الموارد المالية والبشرية والمادية بالنوعية والكمية المناسبة إذ أنه لا يكفي الحصول على أحسن الأسعار حتى يكون هناك تحقيق لمبدأ الإقتصاد لكن لابد من تحقيق الشروط الأربعة التالية للقول بأن مبدأ الاقتصاد متحقق:

- شراء بأقل الأثمان؛
- في الوقت المناسب؛
- بالكمية والنوعية الملائمة؛
- من أجل تخفيض إلى أدنى حد لتكاليف التخزين والخسائر المحتملة.

وفي ظل تحرير الأسواق وإدخال تكنولوجيات جديدة، وتنظيمات جديدة هذا البعد الإقتصاد يأخذ أهمية متزايدة وهي حالة المؤسسات الجزائرية التي عليها أن تتأقلم مع المحيط الجديد الذي يتميز بالإنتقال من إقتصاد مخطط إلى إقتصاد السوق.

ويحاول المحللين المتخصصين المراجعة والتدقيق أن يضيفوا مبدأ رابع للمبادئ الثلاثة المذكورة (les 3E) وهو (4E) ألا وهو المحيط (environnement).

3- أنواع رقابة الأداء:

يمكننا تحديد أنواع رقابة الإداء حسب إستخدامها

3-1- رقابة الأداء الداخلية:

تتم داخل الوحدة الإقتصادية وتهدف إلى إتخاذ القرارات على مستوى الوحدة وعلى مستوى الأقسام أو الفروع بها وينصب الإهتمام فيها على إعداد وعرض البيانات المحاسبية لأغراض الإستخدام الداخلي من قبل المديرين على مختلف المستويات للمساعدة في إدارة شؤون الوحدة الإقتصادية.

3-2- رقابة الأداء الخارجية:

فهي رقابة على النتائج تركز على أسلوب المتابعة الدورية والقياس بالإضافة إلى أسلوب الفحص المبدائي والدراسة في مواقع التنفيذ وتهدف هذه الرقابة إلى التعرف على العوامل الإقتصادية والفنية والإدارية الكامنة وراء القصور بهدف تصحيح المسار وتشمل النشاط الجاري والنشاط الإستثماري.

4- أهداف رقابة الأداء:

إن التحقيق في أمثلية الموارد أو رقابة الأداء تهدف إلى التحقق من أن:

- الإستخدام الأحسن للأموال العمومية؛
- أن القرارات المتخذة من طرف المسيرين مطابقة للقوانين والأنظمة والنزاهة المهنية؛
- أن خدمات المؤسسة تتم بكفاءة وفعالية وإقتصاد؛
- أن الحصول على السلع والخدمات تمت في أحسن الظروف الممكنة من حيث الأسعار، النوعية، الكمية و المواعيد؛
- أن الموارد البشرية والمالية والمادية قد إستخدمت بشكل يعطي أحسن مردودية؛
- أن البرامج المسطرة قد أنتجت النتائج المرجوة؛

- أن موارد المؤسسة تم تخصيصها بالأخذ بعين الإعتبار القيمة المقابلة لهـا وأنهـم مستخدمون بشكل حذر وكفىء روابط

- وأن علاقات المسؤولية محددة بشكل عقلاني.

وللوصول إلى تحقيق هذه الأهداف يستخدم المراجع أوالمـدقق كـل التقنيـات الأزمة بالإضافة إلى ضرورة وجود فريق من المتخصصين في مختلف الإختصاصات دام حقل التدخل واسع ومتنوع وهو نوعية التسيير.

المطلب الثاني: تقييم السياسات العمومية:

إن إنشغال المسيرين والسياسيين وحتى المفكرين بحسن تسيير الأموال العمومية وضمان المحافظة عليها منذ مطلع القرن الماضي وخاصـة منـذ السـتينات بإبتكـار الأساليب الحديثة للتسيير في الأموال العمومية كطريقة عقلنة إختيار الموازنـة (RCB) وطريقة نظام تخطيط برامج الموازنة (PPBS) إضافة إلى أساليب المراقبة والمحافظـة على الأموال العمومية.

غير أن الدول الحديثة وخاصة تلك المتطورة قد عملت على إبتكار أهم وأخـر وسائل المحافظة على الأموال العمومية وهي تقييم السياسـات العموميـة وسـوف نتطرق إلى هذا الموضوع بشكل مختصر جدا بتحديد بعض العناصر التي قد تقربنا من هذا المفهوم من خلال تعريفه مجاله ونطاق تدخله ثم مثال مبسط لبرنامج تقييم سياسة ما.

1- تعريف تقييم السياسات العمومية:

كلمة التقييم بالمعنى الأدبي تعني عملية تهدف إلى قياس وتحديد قيمة ما والقيمة عامة مفهوم نسبي يتضمن عدة معاني نحصرها هنا في معنى القياس وعلى العموم فإن نتيجة التقييم ليست منتوجا معمرا لكنه قد يكون سريع التلاشي بمرور الوقت والأحـداث والظروف.

والمفهوم الواسع لتقييم السياسات العمومية باعتباره جزء لا يتجزأ من تحضير عملي وتهيئة لسياسة ما وهو ليس فقط تحضير سابق لقرار ما وليس رأيا تقييميا للنتائج فقط بل يعتبر مرافق للعمل السياسي، فهي رابطة مواجهة بين الشركاء وحلول للمنازعات وشعاع للتجريب والنتائج المرجوة، توجد على مستوى قيادة النشاط السياسي الذي يجب أن يظهر أكثر تحسنا وتطورا.

وتقييم السياسات العمومية "يهدف إلى تقييم فعالية هذه السياسة بمقارنة نتائجها بالأهداف المسطرة والوسائل المستخدمة في ذلك" إن بساطة هذا التعريف تخفي أمور معقدة وتلخصها فيما يلي:

- أهداف الأنشطة السياسية تكون غالبا غامضة ومتناقضة،
- صعوبة قياس نتائج السياسات،
- تردد السلطات في الخضوع للأحكام الناتجة عن هذا التقييم.

فالتقييم هو وضع مرجع متمثل في مجموعة معايير عملية مشروعة سياسيا للفعالية وإنجاز السياسة ثم تكوين أسئلة بحث تستند على ذلك المرجع تكون في محلها من وجهة نظر النشاط والقرار، وأخيرا الإجابات على تلك الأسئلة بصفة مقبولة بالإستعانة بنقل معطيات العلوم الإنسانية وعلوم التسيير[1].

إن القيام بالتقييم يعني إدخال تقنيات الملاحظة والقياس والتحليل لكنه لا يقف عند هذا الحد، بل هو أيضا نشاط مؤسساتي الذي مهمته تكامل التسيير العمومي مع سير النظام السياسي[2].

يكاد التقييم يجد تعريفا لكنه يبقى ضعيفا، فهو مساعد للقرار أو النشاط السياسي ولا يجب أن نخلطه بالفعل ذاته، إنه يبدوا كفكرة منهج كفاءة أين لا يجب أن يتمشى فيها[3].

(1) - L'évaluation des politiques publiques, Bernard Perret, édition du découverte, paris 2001, page3.
(2) - Conseil scientifique de l'évaluation, petit guide de l'évaluation, paris 1996.
(3) - Evaluation des politiques publiques: S/D de Marie-christine Kisler, Pierre Lax, l'hamattan, 1998, page 39

فتطور تقييم السياسات العمومية زاد من تعقدها حيث في حالات تصبح جامدة عندما تقنن، وفي حالات أخرى بالعكس تكاد تذوب في خضم التسهيلات في ممارستها حتى صارت مجرد مساعدة لاتخاذ القرار[1].

والتقييم الناجح هو ذلك الذي ينتج عنه تغيير(حسب سباتييه Sabatier) ويرى برونو دانت (P.Dente) أنه قيادة للنشاط العمومي ويري سباتي (Sabatier) أنه لا يمكن للتقييم أن ينجح إلا عند تجمع المعنيين بقرار سياسي متجمعين في تحالف يجمع أصحاب القرار والخبراء والشخصيات العلمية التي قد تتفق وقد تتعارض، لكنه يكون مكانا لحل النزاعات التي تستحق أن يصدر بشأنها قانون ينظمها في شكل ملتقى (Forum) مما يسمح بالتعمق في المشاكل.

ويضيف Dente أنه يجب إضافة الإهتمام بالروابط الخارجية التي تربط هيئات التقييم مع محيطها ويرى أن محيط غير مستقر للتقييم يعطي إمكانية نجاح إضافية للتقييم.

إن المختصين في تقييم السياسات العمومية في فرنسا يرون أن القائمين على تقييم السياسات العمومية يجب أن يكونوا تابعين للبرلمان، حتى يكون التقييم غير متحيز، ذلك أن مهمة تقييم السياسات العمومية صارت تحديا للبرلمانيين بالدرجة الأولى، حيث نجد أن البرلمان الفرنسي قد أنشأ في هذا الإطار هيئتين تابعين له في التسعينات وهما:

- إنشاء الديوان الوطني لتقييم السياسات العمومية بواسطة القانون رقم 96-517 المؤرخ في 14 جوان 1996[2].
- إنشاء الديوان البرلماني لتقييم القوانين بواسطة القانون رقم 96-516 المؤرخ في 14 جوان 1996.

---

(1)- نفس المرجع الصفحة 37.

(2)- يتحدد من المادة الثالثة من هذا القانون أنه يتكون من ممثلين من غرفتي البرلمان بالتساوي.

ولكنه جمد العمل بهاتين الهيئتين وأنشأ عـام 2000 لجنـة لتقيـيم السياسـات العمومية في 15 جوان 2000 ولقد تكرس مفهوم هذا التقييم بواسطة القانون العضوي لأصŬθ الدولة الفرنسية المصوت عليه عام 2001 والتي تمتد مراحل تطبيقـهÑ إلـى نهاية جوان 2005.

ولقد أوصى أيضا المحققين العامين لمكتب المحقق العام بكنـدا[1] علـى مـدى عشرية كاملة من 1960 إلى 1970 بضرورة الحصول على تكليف يسمح له بتوسـيع حقل تحقيقاته ورغم كل الإصلاحات التي حدثت في هذا المنحى من خـلال إدخـال طريقة تحقيق في أمثلة الموارد (V.O.R) وما فيها من ممارسة لرقابة الفعالية والكفاءة والاقتصاد وإدخال التحقيقات المتكاملة la vérification intégrée[2] إلا أنه رغم كـل هذه الإصلاحات لم يحصل مكتب المحقق العام علـى صـلاحيات تقيـيم السياسـات العمومية وبقيت من صلاحيات الهيئة التنفيذية في كندا.

2- إطار تطبيق تقييم السياسات العمومية:

لم يتم تحديد مجالات فاصلة للتقييم مع أنشطة أخرى من نفس الطبيعة مثل:

- المتابعة، وقاية وتحليل التسيير، رقابة المطابقة؛
- الإستشارة؛
- الخبرة؛
- البحث المطبق أو المراجعة.

وتقييم السياسات العمومية يكون على مواضيع ذات طبائع مختلفة:

- سياسات؛
- برامج؛
- مشاريع.

---

[1]- مكتب المحقق العام هو أعلى هيئة للرقابة على الأموال العمومية في كندا

[2]- تستخدم هذه التقنية أساليب قياس وتقييم البرامج بالنØر إلى الكفاءة، الإقتصاد والفعالية وهي شكل للرقابة للبعدية لكفاءات التسيير للمسؤولين على البرامج قيد الدراسة.

ويكون على مستويات جغرافية مختلفة:

- وطنية،
- جهوية،
- محلية.

ويكون التقييم لميادين مختلفة من النشاط السياسي:

- صحة،
- تعليم،
- بيئة،
- أمن،
- تدخلات إقتصادية ...إلخ

ويمكن أن يكون لتقييم السياسات عدة أهداف ومرامي:

- مساعدة إتخاذ القرار،
- تسيير،
- وساطة،
- تجربة وتدريب ...إلخ

3- مثال مبسط لتقييم سياسة عمومية ما:

يمكن أن نعطي مثال مبسط جدا لبرنامج تقييم سياسة عموما معينة يكون جاهزا رغم عمق وتعقد برامج تقييم السياسات العمومية وذلك من خلال بعض الأسئلة التي يجب الإجابة عليها في تقييم سياسة ما.

الفئات	التساؤلات
I- تساؤلات حول التدخل	1- سبب الوجود 2- المرامي (les cibles) 3- الأهداف
II- تساؤلات حول البرنامج وآثاره	4- طبيعة التدخل 5- الموارد المستعملة أو المستمرة 6- الأنشطة المنتجة
- المجهود المبذول - الآثار	7- المخرجات 8- الإنعكاسات (impact)
III- تساؤلات تقييمية	9- الوصول إلى الأهداف 10- مردودية موارد البرامج 11- حلول البدائل في مواجهة المشكلة 12- قيمة البرنامج (مقارنة مردودية إيرادات البرنامج مع برامج أخرى موجهة لحل مشاكل عمومية أخرى)

وللعلم فإنه لا توجد منهجية محددة لتقييم السياسات العمومية والبرامج فكل وضعية تتطلب منهجية معينة إلا أنه يوجد خطوط محددة لهذا العمل.

في التقييم نجد أنفسنا أمام ممارسات مستمرة تدخل في جمع ومعالجة المعلومات حول النشاط السياسي المعنى بطرح سؤال: - ماذا حدث؟ ونجد. أنفسنا أمام إنشغالات موجدة «normatives» هل هذا الفعل جيد؟ أو إنشغالات أداوتية «Instrumental» كيف يمكن نعمل الحسن؟ وهي كلها مرتبطة بالسير الحسن وفعالية الإدارات والمصالح العمومية.

ولهذا نقول أن التقييم هو منهجية قبل أن يكون تقنيةÜ وتقييم سياسة ما هو قبل كل شيء طرΘ لتساؤلاƘÜ إضافة إلى أن التقييم هو دفتر شروط وهو تكليف مجموعة أو شخص عمومي للقيام بهذا التقييم.

خلاصة:

إن التطورات التي شهدها العالم ويشهدها في تزايد أهمية دور الدولة في النشاط الإقتصادي أثبتت بما لا يترك مكان للشك أن الدولة بإمكانها أن تكون عون إقتصادي مؤثر في تفعيل الأعوان الأخرى للنشاط الإقتصادي وأن غياب الدولة يعني بالتأكيد إضعاف هؤلاء الأعوان.

والدور الذي صارت إليه الدولة في الوقت الحالي يجعلها محور كل نشاط حتى في ظل العولمة التي يحكمها منطق الشركات والبنوك المتعددة الجنسيات ومصالح الدول الأم لهذه الهيئات.

ونظرا لهذا الدور وتطور نفقات الدولة وتنوعها وتطور وتزايد مواردها فإنه على الدولة أن تجد الآليات والأساليب المثلى لإستخدام هذه الموارد والحصول عليها في أحسن الظروف الممكنة أي بأقل التكاليف وأكبر الفوائد.

لهذا فإننا نجد أن إنشغالات الدول المتطورة في النصف الثاني من القرن الماضي وخاصة منذ الستينات كانت تنصب حول إيجاد أكثر الأساليب للرقابة على الأموال العمومية وأحسن الطرق للتحكم فيها، ولهذا وجدنا أن الطريقة الأمريكية التي إبتكرها روبير ماكنمارا وهي طريقة تخطيط برمجة نظام الموازنة، والطريقة الفرنسية المتعلقة بعقلنة إختيارات الموازنة التي إستخدمت ميزانية البرامج التي إتخذت في فترة السبعينات وبداية الثمانينات كمكملة للموازنة العامة أو مرافقة لها عندما تعرض على البرلمان.

ولقد تزايد الإهتمام بالمالية العامة للدولة وتعمق من خلال أساليب الرقابة الحديثة التي أعطت ثمارها في الدول التي طبقتها مثل كندا التي إستخدمت طريقة التحقيق في أمثلة الموارد والتي تعتمد على الفعالة والكفاءة والإقتصاد أي ما يسمى بالرقابة على نوعية التسيير والتي يكون لها الدور الرائد في العمل على التحسين الخدمة العمومية وتوجيهها إلى الحكم الراشد.

إضافة إلى أن تطورات التفكير في الرقابة على الأموال العمومية تجاوزت مجرد الرقابة إلى تقييم السياسات العمومية والبرامج والذي يعتبر مستوى أعلى يسمح بوجود شفافية وديمقراطية أكبر في التسيير العمومي لما لهذا التقييم من قوة في الإعلام ونقل المعلومات وعدم التحفظ عليها من طرف الجهاز التنفيذي الذي يفترض أن تكون هيئات تقييم السياسات العمومية أعلى منه أي تابعة للبرلمانات وهو الأمر الذي لم يتحقق للكثير من الدول حيث تنفرد الهيئة التنفيذية بهذا الدور وعلى الرغم من أن البرلمانات في بعض الدول كفرنسا تحاول أن ترفع التحدي في تقييم السياسات العمومية إلا الأمر ما زال في طور تحديد المعالم.

الفصل الرابع
محدودية رقابة الإلتزام من خلال التقييم النظري والميداني لها

تمهيد:

إن محاولة تقييم الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها المطبقة على مجموعة هامة من النفقات العمومية أو على جزء هام من ميزانية الدولة السنوية وذلك من خلال التوصل إلى المواصفات العامة لها التي أتينا على ذكرها والتي تتمثل في:

- البدائية
- الشكلية
- المطابقة

يمكن إستكمال هذا التقييم بالتطرق إلى هذا النوع من الرقابة من جهتين:

من جهة تقييم نظري من خلال ربط هذا النوع من الرقابة بمثيلتها في فرنسا والتي يحكمها قانون 10 أوت 1992 الذي يعد ميثاق الرقابة على الالتزامات عندهم ونظرتهم إلى هذا النوع من الرقابة، وهذا لأن التنظيمات الجزائرية تستمد الكثير من أصولها من التقنين الفرنسي وهو حال هذا النوع من الرقابة.

ومن جهة أخرى نحاول أن نقيم الرقابة على الإلتزام بالإنفاق من خلال ممارستها ميدانيا في الإدارة الجزائرية، ونظن أن مجموع المعلومات التي سوف نقف عليها في هذا المجال لا يمكن أن تتوفر لدراس إلا إذا مارس هذا النوع من الرقابة وهو الأمر الذي تفرغنا له مدة تربو عن الستة سنوات (06) وخلصنا إلى كل المعلومات التي أردنا أن نقيم من خلالها هذا النوع من الرقابة ميدانيا.

المبحث الأول: محدودية رقابة الالتزام نظريا بمقارنتها بمثيلتها في فرنسا:

تمهيد:

إن محدودية رقابة الإلتزام في الجزائر يمكن أن نحددها من خلال مقارنتها بمثيلتها في فرنسا باعتبارها مصدرا لها.

يعتبر قانون 10 أوت 1922 ميثاق الرقابة المالية في فرنسا وهو المصدر والمرجع الأول لها، ونظرا لظهور هذا القانون في الفترة التي كانت فيها الجزائر تحت إدارة الإستعمار الفرنسي، فإن الكثير من الدارسين والممارسين للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر يعتبرون أن قانون 10 أوت 1922 هو الميثاق والمرجع الوحيد لها.

من أجل ذلك نحاول في هذا المبحث ربط هذه الرقابة في الجزائر بقانون 10 أوت 22 من حيث التطور والممارسة باعتباره ميثاق الرقابة المالية في فرنسا، لكي يتسنى لنا تفنيد أو دعم فكرة إرجاع هذه الرقابة إلى قانون 10 أوت 1922 الصادر في فرنسا.

فبعد أن نعطي لمحة تاريخية عن ظروف إصدار هذا قانون 10 أوت 1922 ومضمونه، نحاول أن نحدد من خلال ما سبق ما عرفناه عن الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر في الفصول السابقة، النقاط التي نرى أنها يمكن أن تستحق الذكر، وبصفة خاصة من خلال تلك الكفاءات البشرية التي دعمت تطبيق هذا القانون، وفي الأخير نحاول أن نعطي تقييما نظريا لجدوى هذا القانون وخاصة من خلال الأسباب التي سمحت بتعميره، إضافة إلى الإنتقادات الموجهة له من طرف الممارسين والمفكرين في المالية العامة.

المطلب الأول: مضمون رقابة الالتزام في التقنين الفرنسي والإستثنائي في الجزائر

إن قانون 10 أوت 1922 يعتبر ميثاق الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها لذلك سوف نتطرق إلى ظروف صدوره ومضمون مواده، وبعد ذلك يمكننا أن نحدد أهم النقاط التي نراها تستحق الذكر عند ربط الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر بهذا القانون.

1- لمحة تاريخية عن قانون 10 أوت 1922

1 – 1 - ظروف صدوره:

بقيت التجاوزات للإعتمادات الممنوحة تثقل كاهل الميزانية الفرنسية حيث " في سنة 1920 سجل تجاوزا للإعتمادات الميزانية قدر ب120 مليون فرنك فرنسي قديم"[1] وبعد عشرين سنة من تطبيق رقابة الإلتزام في الجزائر، ظهر في فرنسا " قانون 10 أوت 1922 الذي نظم هذه الرقابة، وضع في فترة تميزت بتجاوزات إعتمادات الميزانية، وقد إقترح هذا القانون من طرف البرلمان"[2] وأصبح هذا القانون يعد بحق ميثاق الرقابة المالية للدولة في فرنسا.

1- 2 - مضمونه:

هذا القانون الذي لا يحتوي سوى على عشرة (10) مواد إستطاع أن يعمر في فرنسا منذ صدوره في 10 أوت 1922 إلى يومنا هذا بنفس المبادئ و التقنيات تقريبا.

في هذا القانون القصير عمل المشرع الفرنسي على شرح وتحديد بصفة دقيقة ووجيزة سلطات ونظام مصلحة رقابة الإلتزام بالنفقات، وأعطى للمراقب المالي سلطات واضحة، وضمن له إستقلالية كافية عن الوزير المعني بالرقابة.

---

(1) R. THESAUROS. Le contrôle financier de l'état page 4
(2) S/D LOI Philip : Dictionnaire Encyclopédique des finances publiques page 307

المادة الأولى من هذا القانون تضع المراقب المالي على رأس مصلحة المحاسبة والرقابة للنفقات الملتزم في الإدارات المركزية، كما تبين أنه مستقل عن الإدارة المنصب فيها، أما المادة الثانية فتبين أنه يعين بقرار من وزير المالية وتحت سلطته وهو أحد موظفي وزارته.

وأهم المواد في هذا القانون هي المادة الخامسة منه حيث ترى أن " كل المراسيم، المعاهدات، القرارات، المقررات، التنظيمات...الخ التي يصدرها الوزير أو أحد موظفي وزارته ولها أثر الإلتزام بالإنفاق, تخضع كلها لتأشيرة مسبقة للمراقب المالي" من خلال:

- تسجيل النفقة (الباب الفصل والمادة المعنية)؛
- وفرة الإعتمادات المالية؛
- إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أما المادة السادسة منه فتوسع تأشيرة المراقب المالي إضافة إلى تأشيرة الإلتزام تضاف التأشيرة على أوامر الدفع.

2- الإختلافات عن الرقابة المالية في الجزائر

هناك عدة نقاط تستحق الملاحظة في هذا الجانب منها.

2- 1 - أساس الفكرة

أساسا أن عملية إجراء مقارنة عامة بين الرقابة المالية في الجزائر والرقابة المالية حسب قانون 10 أوت 1922 (أي بفرنسا) هو أن أساس فكرة هذه الرقابة واحد, إضافة إلى أن مبتكريها ومنفذيها في بداية الفترة هم نفس الأفراد، لكن القائل بهذا الكلام قد يعتقد أنه ما دام أساس الفكرة واحدة والمنفذ والمبتكر واحد، فلا بد أن يكون نشأة وتطور كل منها نفسه, لكن حقيقة الربط سوف تبين لنا خلاف ذلك بحيث أن الرقابة المالية طبقت في الجزائر قبل أن يظهر قانون 10 أوت 22 بعشرين سنة.

كما أن تطور تقنين وتنظيم المصلحين في البلدين لم يكن متوازيا ولا حتى متشابها في بعض الأحيان وبتطبيق قانون 10 أوت 22، ظهر الفرق جليا بين الرقابة المالية في البلدين على الرغم من أن الجزائر كانت تحت الإدارة الفرنسية، وحتى بعد الإستقلال بقي الفرق واضحا من خلال عدة نقاط نأتي إليها لاحقا.

فالمراقب المالي في الجزائر لا يؤشر سوى على الإلتزام بالنفقات وتنتهي مرحلة رقابته بعد التأشيرة, بينما زميله في فرنسا يؤشر على الإلتزام بالنفقات وبعد ذلك على أوامر الدفع، ولهذا يمكن القول من الآن أن قانون 10 أوت 22 لم يظهر ليطبق في الجزائر.

2 - 2 - تطور مرسوم 50-1413 المتعلق بالنفقات المالية للجزائر:

بصدور هذا المرسوم إزداد الفرق بين الرقابة المالية في الجزائر وقانون 10 أوت 1922، بحيث أصبحت رقابة الإلتزامات تسمى الرقابة المالية وأصبحت أوسع ميدانيا وأكثر فعالية, حيث أدخلت فكرة المراجعة في هذه الرقابة بأن يقوم المراقب المالي بالتأكد من تحقق الإلتزامات في عين المكان بعديا. و بعد الإستقلال عرفت الرقابة المالية في الجزائر هزة عميقة غيرت مجراها ومحيطها حيث غادرت تلك الكفاءات الأجنبية التي كانت قائمة بها إلى فرنسا، إضافة إلى التوتر الذي عرفته القوانين والتنظيمات الموجودة، وفي أواخر الستينات، عادت التسمية القديمة أي الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها بنفس الأساليب القديمة حيث نزع منها حق المراجعة، وأصبحت بذلك تقف عند حدود الرقابة القبلية، وهذا خلافا للرقابة المالية في فرنسا التي لم تعرف المراجعة بالمرة إلا بعد ظهور القانون العضوي لإصلاح الدولة سنة 2000.

2- 3 - ممارستها على المستوى المحلي

إن الرقابة المالية في الجزائر على المستوى المحلي تختلف تماما عن مفهوم قانون 10 أوت 1922 الذي يركز على الرقابة على المستوى المركزي، فمرسوم 50-1413 أدرج الرقابة على المستوى الجهوي وتطورت إلى المستوى الولائي بعد ذلك،

في عهد الإدارة الفرنسية، وبقيت كذلك بعد الإستقلال إلا أن تعديل قانون 10 أوت 22 وذلك سنة 1970 وتوسيع الرقابة المالية على المستوى المحلي في فرنسا، لم تصل إلى نفس شكل الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر، ذلك أن الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر على المستوى المحلي تتم بنفس الطريقة والشكل الذي تتم بها على المستوى المركزي.

أما في فرنسا فالرقابة على المستوى المحلي تختلف تماما عن مثيلتها على المستوى المركزي سواء من ناحية الموظف القائم بها أو من ناحية المبدأ ذاته. فالقائم بالرقابة على المستوى المحلي هو الأمين العام للخزينة[1] مقابل المراقب المالي على المستوى المركزي وتكون وظيفة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها للأول كعمل إضافي لأنه محاسب عمومي بالأساس.

أما من حيث المبدأ فالمراقب المحلي هنا لا يعطي تأشيرة وإنما يعطي "رأي" يمكن التغاضي عنه بسهولة، كما يشكل ذلك في أداء هذه الرقابة في وقتها المطلوب، حيث أن الأمين العام للخزينة على مستوى المقاطعة يراقب عملية الإلتزام في نفس الفترة التي يقوم فيها بعمل المحاسب العمومي، خاصة وأن مضمون الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها وموضوعها مشابهة لعملية الرقابة التي يقوم بها المحاسب العمومي في العادة.

المطلب الثاني: الإمكانيات البشرية

لقد خلصنا إلى أن مبتكري الرقابة المالية عملوا على إنجاح هذه الفكرة عندما طبقت ميدانيا في الجزائر لأول مرة، لكي يبرهنوا على نجاعتها وتطبق بالتالي في فرنسا، وقد لعب العامل البشري دورا هاما في نجاحها من خلال تلك الكفاءات التي تولت على توجيهها وممارستها حيث كانت توكل مهمة الرقابة إلى أشخاص متمرسين ومتمكنين من فهم مالية الدولة وعملياتها.

---

(1) T.P.G. / le trésorier payeur générale (ندعوه في بحثنا هذا بالأمين العام للخزينة)

لهذا سوف نتطرق إلى هذا العامل الهام في حياة الرقابة المالية من خلال الكفاءات البشرية التي قامت على تطبيق هذه الرقابة في المرحلتين الهامتين التي عرفتهما متمثلتين في:

- الإمكانيات البشرية أثناء الإدارة الفرنسية؛
- الإمكانيات البشرية بعد رحيل الإدارة الفرنسية.

ونربط ذلك بالإمكانيات البشرية القائمة على تطبيق قانون 10أوت 1922 منذ ظهوره.

1 - الإمكانيات البشرية أثناء الإدارة الفرنسية للجزائر

كان المراقب المالي منذ 1902 يعين بمرسوم من إقتراح وإعتماد من وزيري الداخلية والمالية، بصفته موظف سامي إلى جانب الحاكم العام للجزائر ومستقل عنه ويكون من بين موظفي المفتشية العامة المالية بباريس الذين يشغلون:

- منصب مفتش عام؛
- أو منصب مفتش مالية رئيس بعثة.

أما في فرنسا " فالمادة الثانية من قانون 10أوت 1922 تقر أن المراقب المالي يعين بقرار من وزير المالية وتحت سلطته ويختار من بين موظفي وزارة المالية"[1] والمادة الخامسة من المرسوم المؤرخ في 23جانفي 1956 المطبق لقانون 10أوت 1922، فتحدد تعيين المراقبين الماليين من بين:

- قضاة الحسابات الذين لهم رتبة مستشار؛
- مفتشي المالية الموجودين على الأقل في الرتبة الثانية؛
- المدراء، رؤساء المصالح، مدراء مساعدين أو نواب مدراء الإدارة المركزية لوزارة المالية؛

---

(1) J. RENY : LE CONTROLE FINANCIER CENTRAL les notes bleu de Bercy séminaire du 23 au 29 mars 1992 page 5, paris France.

- مراقبي الدولة الذين لديهم ثلاث سنوات في المنصب على الأقل
- الأمناء العامون.

وبصفة عامة كل الموظفين الذين يشغلون مناصب عليا في الإدارة المركزية لوزارة المالية ويتم تعينهم في الإدارات المركزية بمنصب مراقب مالي و يثبتون بعد ستة شهور من تعيينهم .

وهذا التخصيص في تحديد الموظفين الذين يستطيعون شغل منصب مراقب مالي المحددة في المرسوم المذكور قد سمح بإستقطاب الموظفين الأكثر كفاءة نظرا لتقدمهم في السلم الإداري حسب الأفضلية وحسب أقدميتهم و تجربتهم، وهذه الطريقة "تسمح بإثراء لا جدل فيه"[1] من خلال الكفاءات في مناصب المراقبين الماليين في فرنسا وهو ما حدث فعلا منذ 56 إلى يومنا هذا.

أما في الجزائر، فلم يطبق لا قانون 10 أوت 1922 حيث ولا مرسوم 23 جانفي1956، وذلك أن مرسوم 50 -1413 قد حدد النظام الخاص للمراقبين الماليين في الجزائر، خاصة بعد إحداث مناصب المراقبين الماليين المحليين والجهويين في المدن الكبرى الثلاثة، وهم موظفون تابعون للإدارة المنتدبة في الجزائر، وتابعين سلميا للحاكم العام للجزائر، وبالتالي فإن وضعيتهم غير منطقية مقارنة بالمراقبين الماليين الآخرين، وهذا راجع إلى ندرة الكفاءات خارج الولايات الثلاث الكبرى في ذلك الوقت.

وفي الثلاثي ما قبل الإستقلال ظهر مرسوم 02 أفريل 1962 خصت الشروط الذي يحدد نظام المراقبين الماليين الجهويين والمحليين ومساعديهم لتدارك ذلك النقص. ولمعرفة درجة الكفاءات التي إشترطها هذا المرسوم نحاول أن نختصر شروط تعيين كل منهم:

بالنسبة لشروط تعيين المراقبين الماليين الجهويين فقد كانت مشددة فالمادة التاسعة من هذا المرسوم(2-4-62) فتحددهم :

[1] R.THESAUROS: page 73 OP CIT

- من بين المتصرفين الإداريين المدنيين ولديهم خمس(05) سنوات خبرة بهذه الصفة،
- من بين موظفي الإدارة المالية المثبتين والذين لهم صفة مفتش رئيسي،
- من بين المراقبين الماليين المساعدين الذين تتوفر فيهم شروط الخبرة والمستوى التأهيلي المطلوب...الخ.

2 - الإمكانيات البشرية بعد رحيل الإدارة الفرنسية:

لقد أبقى بروتوكول 28 أوت 1962 المرسوم 50-1413 ساري المفعول، كما أبقى أيضا عمال مصالح الرقابة المالية الفرنسيين في مراكزهم حتى نهاية سنة 1962[1] وهذا لسببين:

- أن إمكانية إدماجهم في الإدارة الأم لم تكن مهيأة، وأن المراقبين الماليين على المستوى الجهوي والمحلي لم يكن لهم مناصب مشابهة لمناصبهم في الدولة الأم،
- كما أن الإدارة الجزائرية الحديثة النشأة لم تهيئ البديل الكفء لخلافتهم في تلك المناصب.

وفي بداية 1963، عاد الموظفون الأجانب إلى فرنسا بنفس رواتبهم وشغلوا بصفة عامة مناصبهم الأصلي.

وفي هذه الأثناء، وجدت مصلحة الرقابة في الجزائر نفسها في وضعية صعبة وحرجة بسبب شغورها من الكفاءات الهامة، ونظرا لوضعية البلاد وندرة الكفاءات، كان لابد من إعادة النظر في شروط توظيف المراقبين الماليين وتسهيلها للسماح للموظفين الأول درجة من الإلتحاق بهذه المناصب، وعلى الرغم من إعادة الإعتبار للقوانين والأنظمة الموجودة في عهد الإستعمار في ظل الدولة المستقلة إلا ما يمس بالسيادة الوطنية، فان الشروط القديمة لتوظيف المراقبين الماليين لم تبقى سارية المفعول، فبعد أن كان يشترط أن يكون المراقب المالي من الحائزين على شهادة ليسانس أو ما يعادلها، خففت الشروط إلى الحائزين على شهادة الباكالوريا أو ما يعادلها

[1] R. THESAUROS : page 11

ومن جميع الشعب، لهذا يمكن أن نتصور الفرق في المستوى بين المراقبين الماليين السابقين والمراقبين الماليين في عهد الإدارة الجزائرية هذا من ناحية الشهادة العلمية.

كما أن التعليمة رقم 003 المؤرخة في 16 ديسمبر1966 الصادرة عن مديرية الوظيف العمومي تضع منصب المراقب المالي في نفس سلم الصنف والمجموعة مع رئيس مكتب في أي إدارة عمومية للأسلاك المشتركة أي (17-5) وقد بقي هذا الإعتبار مأخوذا به إلى غاية سنة (94) حيث أصبح توظيف المراقب المالي من بين المتصرفين الإداريين أو ما يعادلها، وفي بداية 95 أصبح المراقب المالي على المستوى المركزي مثل المراقب المالي المحلي يرتب في خارج الصنف (ب1)، أما فيما يخص تطور عدد الموظفين في مصلحة الرقابة المالية في سنة 1947 كان عدد موظفي هذه المصلحة في الجزائر بما فيهم المراقب المالي للجزائر ومساعده يقدر عددهم بعشرة (10) أفراد وفي سنة 1961 وصل عددهم إلى 57 موظف نتيجة اللامركزية لمصالح الرقابة المالية وأيضا نتيجة إزدياد نفقات الدولة عند بداية تطبيق مشروع قسنطينة.

وبعد الإستقلال في سنة 1967 وصل عددهم نظريا إلى 57 منصب بينما كانت المناصب المشغولة فعلا هي 51 منصب حيث في سنة 1968 كان المستوى العام لموظفي الرقابة المالية أقل من المطلوب ذلك أنه لا يوجد سوى مراقب مالي واحد له شهادة ليسانس ومساعده، هذا على المستوى المركزي، أما المستوى المحلي فلم يوجد سوى مراقب مالي واحد يحمل شهادة ليسانس، أما الباقون فلم يكن لهم المؤهلات المطلوبة لممارسة الرقابة المالية التي تسمح بوجود رقابة كتلك التي كانت موجودة إبان الإدارة الفرنسية للجزائر.

وفي فرنسا ورغم عمر قانون 10 أوت 1922 الذي لم يعدل إلا مرة واحدة، فإنه لم يلاحظ تضخم في عدد القائمين بالرقابة المالية بل على العكس فإنه في سنة 1992 سجل 34 مراقب مالي على المستوى المركزي[1].

بينما على المستوى المحلي، فكما علمنا يقوم بمهمة الرقابة المالية موظف الخزينة العمومية الأمين العام للخزينة إضافة إلى مهمته الأساسية كمحاسب عمومي.

أما الموظفين التابعين للمراقب المالي على المستوى المركزي فإن عددهم في المصلحة الواحدة يتراوح بين 15 إلى 20 موظف في معظم الوزارات بينما يصل عددهم إلى خمسين موظف في الوزارات الهامة كالدفاع، الزراعة وقد يكون من بينهم موظفين من الوزارة المعنية بالرقابة ، بينما في الجزائر نجد أن التقرير السنوي لسنة 1994 قد أعطى الإحصائيات التالية:

عدد موظفي الرقابة المالية على المستوى المركز ي:

- المراقبين الماليين عددهم 25،
- المراقبين الماليين المساعدين عددهم 08،
- أعوان التنفيذ عددهم 63،

المجموع على المستوى المركزي هو 96 موظف

أما على المستوى المحلي:

- المراقبين الماليين عددهم 48،
- المراقبين الماليين المساعدين عددهم 57،
- رؤساء المكاتب عددهم 63،
- أعوان التنفيذ عددهم 665.

المجموع على المستوى المحلي هو 840 موظف والعدد الكلي لموظفي الرقابة المالية على المستوى الوطني هو 936 موظف.

---

[1] J. RENY : séminaire des C. F page 1.

إن المتصفح لهذا العدد يجد أنه بين مدة نقص الكفاءات في هذه المصالح، فالمتصفح أن أعوان التنفيذ الذين عادة درجة كفاءتهم المهنية لا تصل إلى المستوى الجامعي أو تأهيل عالي فإنهم على أكثر تقدير يشكلون تقريبا 78 بالمائة من مجموع موظفي الرقابة المالية والمستوى يزداد تدهورا عندما ننظر إلى حقيقة كفاءة المراقبين الماليين ومساعديهم وهم في غالبيتهم من قدامى موظفي وزارة المالية الذين إستحقوا هذا المنصب بفضل أقدميتهم وليس بفضل كفاءتهم وشهاداتهم العلمية أو تكوينهم.

المطلب الثالث: مزايا وعيوب قانون 10 أوت 1922

من أجل التمكن من فهم وتقييم الرقابة المالية في الجزائر، وفتح مجالات تطويرها، يحسن بنا أن نقيم في هذا المطلب قانون 10 أوت 22 المنشئ للرقابة المالية في فرنسا.

ونتطرق إلى تقييم هذا القانون من خلال الأسباب التي سمحت بتعميره أو تطويل فترة تطبيقه بمواده العشرة، البسيطة في مظهرها والعميقة في جوهرها، دون أن يحدث لها أي تغيير عدا ذلك التعديل الطفيف والمكمل لتوسيع هذا القانون على المستوى المحلي في سنة 1970 ولكن رغم تعمير هذا القانون مدة أكثر من سبعين عاما، لم تمنع من وجود إنتقادات هامة وبناءة قدمها بعض المفكرين في المالية العامة والممارسين لها.

وإن التطرق لهذه النقاط في تقييم هذا القانون سوف تسمح لنا فيما بعد بالبحث عن تقييم جيد للرقابة المالية عندنا، ومحاولة الخروج بها إلى ما هو صالح للإدارة العمومية الجزائرية خاصة ما تعلق بالرقابة على الأموال العمومية.

1- أسباب تعمير قانون 10 أوت 22

يمكن القول أن أسباب تعمير قانون 10 أوت 22 تعتبر أيضا أسباب للنجاح، ويمكن أن نورد هذه الأسباب في عدة نقاط منها تلك التي يراها بعض ممارسي الرقابة المالية في فرنسا[1] متمثلة في النقاط التالية :

1-حجم مصالح الرقابة المالية.

2- كفاءة المراقبين الماليين.

3- موقع المراقب المالي من تنفيذ النفقة العمومية.

4- الدفاع عن المصلحة العامة .

هناك أسباب أخرى لعبت دورا في تعمير هذا القانون حسب رأينا:

- النظام الديمقراطي الشفاف،
- علاقات المراقب المالي بالبرلمان وقدم الممارسة،
- الوجود داخل إطار متكامل والتشبع بالعادات الإدارية الفرنسية مع التطوير الموازي للعمليات المالية من خلال التسيير العقلاني للعمليات المالية.

1 - 1 - حجم مصالح الرقابة المالية:

نظرا لمهام المراقب المالي الذي يجب أن يراقب ويتابع كل القرارات والأفعال التي لها إنعكاس مالي والتي تستوجب وجود وسائل مادية و بشرية هامة، إلا أن الحقيقة مختلفة، ذلك أننا في الواقع مصلحة الرقابة المالية بسيطة وعدد موظفيها قليل بالنظر إلى مهامها وأنها تستعين في أكثر من الأحيان بموظفي الإدارة المعنية بالرقابة، إضافة أن الرقابة المالية على المستوى المحلي ليست لها تكلفة تذكر ذلك أن الموظف القائم بهذه المهمة هو أصلا له مهمة أخرى كأمين عام للخزينة (TPG) بالمقارنة مع موظفي الهيئة الخاضعة للرقابة.

---

[1] JACQUE . RENY : séminaire des contrôleurs financiers page 2.

ورغم العدد القليل للموظفين فإن هذه المصالح منظمة بشكل يمكن من إستغلال أوقات الموظفين وخبراتهم قدر الممكن بحيث يتوزعون بحسب المهام الرئيسية للمصلحة في المكاتب:

- **الأمانة**: والتي تستقبل كل الملفات المرسلة وتحوي على كل الوثائق والمراسلات.
- **الميزانية و المحاسبة**: يعمل الموظفون هنا على متابعة وفحص كل العمليات المحاسبية المتعلقة بتنفيذ الميزانية (محاسبة الإلتزام ورقابة الصرف و تحضير الوضعيات المالية ...الخ).
- **مكتب الموظفين**: كل ما يتعلق بالحياة المهنية للموظفين
- **مكتب الصفقات العمومية و المنازعات**.

ورغم هذا التنظيم لمصلحة الرقابة المالية فإن المراقب المالي لا بد أن يمنح نوع من الثقة في المصلحة المعنية بالرقابة، ذلك أنه لا يستطيع التدقيق في كل ما يعرض عليه من ملفات.

1 - 2 - كفاءة المراقبين الماليين:

يكون المراقب المالي على دراية كبيرة، و خبرة جيدة بكل ما يتعلق بالميزانية، بالموظفين، بالصفقات العمومية وبالقوانين المختلفة، حيث يجب أن يكون المراقب المالي تقني في الإدارة وله تأهيل سابق يهيئه للقيام بهذا العمل إضافة إلى التأهيل العلمي العالي كقاعدة.

في فرنسا في الحياة العملية لا يستطيع موظف أن يصبح مراقب مالي إلا بعد خبرة طويلة في الميدان حيث نجد السن المحدد لنيل هذا المنصب عمليا ليس أقل من 45 سنة.

تلك الخبرة الإدارية التي تسمح بالحصول على كم هائل من المعلومات المختزنة التي تبرز أثناء المواقف كرد فعل عند الضرورة كما تسمح بفهم الإنشغالات الحقيقية التي تهم الإدارة المعنية بالرقابة.

1- 3 - موقف المراقب المالي من تنفيذ النفقة العمومية:

إن تدخل المراقب المالي المسبق عن الإلتزام بأي نفقة يبين مدى الإحتشام الذي يعود إلى طبيعة الرقابة نفسها إن تدخله قبل أي أمر للنفقة على الأعوان الآخرين الذين لا يكادون يسمعون عن دور هذا المراقب.

والمراقب المالي ليس له حق الفيتو على صرف النفقة وإنما يعطي رأيه في حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها ولا يمكنه التدخل في مدى ملائمة النفقة التي هي مجال خاص بالآمر بالصرف.

1 - 4 - الدفاع عن المصلحة العامة:

بما أن السبب في وجود المراقب المالي هو السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما فإن الهدف هو حماية المصلحة العامة والمحافظة عليها وهذا سببا كافيا يسمح بتعمير قانون 10 أوت 1922 مدة طويلة.

هذه الأسباب التي حددها جاك ريني ليست وحدها في نظرنا التي ساهمت في تعمير هذا القانون بل هناك عناصر أخرى ومن أهمها:

- **النظام الديمقراطي الشفاف نسبيا**: الذي يسمح برقابة ذات شفافية كبيرة نظرا لسهولة تنقل المعلومات والحماية الكبيرة للقائمين على المصالح العامة ولإمكانيات المعارضة في الحالات التي تمس فيها مصلحة الدولة.
- **إضافة إلى العلاقة الوطيدة القديمة بين المراقب المالي والبرلمان**: حيث بإمكانه إرسال تقارير اللجان المالية للبرلمان و كان يعتبر في الماضي عضوا إضافي فيه.
- **إن الرقابة المالية التي تبقى حوالي ثمانون سنة في فرنسا**: وإن بقيت ساكنة بنفس القواعد فإنها توجد داخل كل متكامل من العمليات الإدارية التي عمل على تطويرها بأساليب حديثة ومتطورة لتسيير الأموال العمومية.

2 - الانتقادات الموجهة لهذا القانون:

رغم تلك الأسباب التي أدت إلى تطويل عمر تطبيق قانون 10 أوت 1922 التي سبق ذكرها والتي كانت أيضا عوامل لنجاحه في مواضع كثيرة، فإن هذا لم يمنع ذلك من وجود إنتقادات لهذا القانون وللرقابة المالية في فرنسا في شكلها الحالي وسوف نحاول أن نتطرق إلى أهم هذه الإنتقادات فيما يلي :

2 – 1 - السكون:

أول ما "يؤخذ على الرقابة المالية أنها جد ساكنة"(1) في وسائلها وتقنياتها بمفهوم قانون10أوت 22، وما تعميره هذه المدة بنفس القواعد والتقنيات إلا دليل على هذا السكون، إذ كيف تعمل إدارة في بداية القرن الواحد و العشرين بنفس قواعد بداية القرن الماضي، بالنظر إلى التطور الحاصل في شتى الميادين، خاصة وأن فرنسا سنة 1922 ليست هي فرنسا سنة 2000.

والمسكن الوحيد لهذا الإنتقاد هو أن التقاليد الإدارية الفرنسية دائما حاضرة وتعتبر عندهم من مظاهر التباهي بالأنظمة والمناهج الفرنسية في الإدارة.

2 - 2 - التدخل في ملائمة النفقة:

يشتكي أكثر الآمرين بالصرف والمسيرين من المراقب المالي لأنه يتدخل غالبا في ملائمة النفقة، وبذلك يخرج عن حدود صلاحياته إلى صلاحيات المسير أو الآمر بالصرف مما يعتبره البعض " تسيير مشترك للإعتمادات المالية"(2).

كما أن المراقب المالي في كثير من الأحيان يجد نفسه مدفوعا إلى التدخل في ملائمة النفقة بسبب دوره في حماية المال العام بصفة عامة ونظرا للتقدير السيء أو الخاطئ للنفقة أو مدى موافقتها مع الهدف الأساسي للمصلحة أو الهيئة العمومية، هذا الإضطرار يدفع المراقب المالي إلى رفض منح التأشيرة على الرغم من عدم وجود أسباب الرفض المعروفة، مما يجعله يتدخل بصفة مباشرة أو غير مباشرة في صلاحيات الآمر بالصرف أو الميسر، وهذا الوضع يؤدي إلى وجود شبه سلطتين في إتخاذ القرار.

وفي نقطة المسؤولية بالذات، وجد الآمرون بالصرف أو المسيرون ما يعلقون عليه أخطاءهم وتقصيرهم بردها إلى تعقيدات المراقب المالي.

(1) loic. PHILIP :finances publique page 309
(2) R. MUZULLEC :FINANCES PUBLIQUES page348

2 – 3- تطويل عمر تنفيذ النفقة:

إن التأخير في دراسة وفحص الملفات المتعلقة بالإلتزامات، عندما تطرح أمام المراقب المالي لها آثار سلبية على النفقة العمومية وعلى المالية العامة للدولة بصفة عامة، نظرا للسرعة التي تتطلبها العمليات الإقتصادية عموما، هذا الأثر قد يكون أكثر من أثر عدم إحترام الشرعية في العمليات المالية.

ويزيد هذا التأخير عند رفض المراقب المالي منح التأشيرة رفضا مؤقتا ثم عند إعادة النظر في هذا الرفض تعاد فترة دراسة الملف إلى الأجل المحدد عادة المقدر بعشرة أيام والتي يمكن أن تصل إلى شهر في بعض الحالات، وقد يتكرر هذا الرفض المؤقت لنفس النفقة، مما يطيل عمر تنفيذها إذا لم يلغيها الآمر بالصرف.

2- 4 - عدم واقعية هذه الرقابة:

تظهر عدم واقعية هذه الرقابة حسب بعض مفكري المالية العامة في فرنسا من خلال وجود موظف تابع لوزير المالية يمارس رقابة على الوزراء الآخرين، مما "يعطي لوزير المالية نوعا من الأفضلية على باقي زملائه الشيء الذي لا يعترف به لا الدستور ولا القوانين المعمول بها"[1]، ويرى البعض أنه "بدلا من إعطاء المكانة الهامة لهذا الشكل من الرقابة، الذي يفرط في الشكليات ويكثر التدقيق في التفاصيل، كان من الأفضل تطوير رقابة نوعية التسيير التي لا تمارس إلا بعديا"[2].

2- 5 - إختلاف نمط الرقابة المالية على المستوى المحلي:

من متناقضات قانون 10 أوت 22 أن يفرض رقابة مسبقة على الإلتزام بالنفقات على المستوى المركزي ويستثني من ذلك النفقات العمومية على المستوى المحلي، إذ كيف تخضع نفقة مهما قل مبلغها وأهميتها لهذه الرقابة على المستوى المركزي، بينما

---

(1) R. MUZULLEC : page 348
(2) L. PHILIP : F. P. Page 307

تخرج عن نطاق هذه التأشيرة النفقات العمومية على المستوى المحلي مهما كانت أهميتها ومبلغها.

وحتى ذلك التعديل الذي وقع لهذا القانون في سنة 1970 لم يأتي بتغيير كبير، ذلك أنه أسند مهمة هذه الرقابة لموظف يقوم أساسا بدور المحاسب العمومي وهو الأمين العام للخزينة (TPG) على المستوى المحلي، كما أن موافقته على الإلتزام يعطي في شكل "رأي" بدلا من "التأشيرة "هذا الرأي الذي لا يكون رادعا ولا مانعا للالتزام بالإنفاق في حالة الرفض نظرا للإمكانيات المخولة للآمر بالصرف الثانوي في هذه الحالة للقيام بعملية التغاضي إلا في حالة عدم توفر الإعتماد المخصص لهذا الإلتزام أو إنعدامه.

كما أن هذه الرقابة قد تحدث بعديا في كثير من الأحيان لأن الأمين العام للخزينة على المستوى المحلي يفضل أن يقوم بعملية الرقابة مرة واحدة كمراقب مسبق للالتزام وكمحاسب عمومي.

ومما يعمق التناقض في هذا القانون هو أن النفقات على المستوى المركزي سواء قلت أو كثرت تعد محط للأنظار خاصة في نظام ديمقراطي وشفاف أكثر من النفقات العمومية على المستوى المحلي، مما يحتم وجود رقابة أكبر عليها.

2- 6 - الرقابة المالية غير كافية:

فمن جهة أن مصلحة الرقابة المالية في أي وزارة حجمها أقل من إستيعاب تلك الملفات التي يلتزم بها، خاصة وأن وقت دراسة وفحص الملفات محددا والوسائل المادية والبشرية قليلة مما لايسمح بدراسة دقيقة (ومعمقة) لهذه الملفات، ومن جهة أخرى أن الرقابة المالية غير كافية من خلال ميدان تطبيقها ذلك أن هناك الكثير من النفقات تخرج من نطاق تدخل المراقب المالي ومنها على الخصوص:

- النفقات المحلية على المستوى البلدي،
- لكثير من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
- النفقات المدفوعة نقدا ولا يتدخل المراقب المالي إلا من أجل التسوية.

خلاصة المبحث:

إن الربط بين ميثاق الرقابة المالية في فرنسا المتمثل في قانون 10 أوت 1922 والرقابة المالية في الجزائر، بينت أن بينهما إختلافات عميقة. فبالرغم من أن مبتكري الرقابة المالية في الجزائر كان هدفهم تجريبها ليبرهنوا لسلطاتهم عن نجاعتها وجدواها، حتى يتمكنوا من إقناعهم بتطبيقها في فرنسا، وهذا هو مرد تأخر ظهور قانون 10أوت 22 بعشرين سنة عن ظهورها في الجزائر.

كما أن ممارسة الرقابة المالية في الجزائر تختلف عن مثيلتها في فرنسا وبالتالي عن مضمون قانون 10أوت 22 سواء قبل الإستقلال أو بعده في كثير من النقاط ذكرنا أهمها:

- التأشير على أوامر الدفع إضافة إلى الإلتزام بالنفقات وإقتصارها على الثانية عندنا،
- ممارسة هذه الرقابة على المستوى المحلي والمركزي بنفس المبادئ والطرق والتقنيات عندنا، بينما في فرنسا فالأمر يختلف، ذلك أنها أقل أهمية على المستوى المحلي حيث توكل إلى الأمين العام للخزينة (TPG) كعمل إضافي عن عمله الأساسي كمحاسب عمومي، كما أن إجراءاتها أكثر سهولة وأقل تعقيدا، حيث يمنح "رأي" بدلا من تأشيرة، يمكن التغاضي عنه من طرف الآمر بالصرف بصفة سهلة.

ثم إن الربط بين الرقابة المالية في الجزائر بمثيلتها بفرنسا من حيث الكفاءات القائمة على تطبيقها تعد أمرا ضروريا للإحاطة بأسباب فشل أو نجاح هاته الرقابة في كلا البلدين، فالرقابة المالية في فرنسا من خلال قانون 10 أوت 22 لاحظنا أنها تطبق بدقة وعناية كبيرة بواسطة موظفين متمرسين ومتحكمين في المالية العامة للدولة كعلم وكميدان من خلال ذلك المستوى العلمي والتطبيقي الذي يتمتعون به.

أما في الجزائر فإننا لاحظنا أن مرحلة الإستعمار كانت أكثر سخاءا من حيث مستوى المراقبين الماليين وكفاءاتهم، أما مرحلة الإستقلال فقد عرفت تذبذبات كبيرة بسبب الأوضاع المختلفة التي تعرضت لها الإدارة الجزائرية، فكانت هناك تنازلات

كبيرة في درجة إستحقاقه هذا المنصب الذي أصبح سياسيا أكثر منه منصب تقني، لهذا لم تراعي كثيرا الكفاءة العلمية والمهنية وقد كان العذر مقبولا في بداية الأمر بسبب ندرة الإطارات، لكن الأمر إزداد إتساعا وأصبح تقليدا، ولم يعد غريبا أن يشتكي الآمر بالصرف من مستوى المراقب المالي إذا وقف في وجه تنفيذ أعماله، كما لم يعد غريبا أيضا وفي أوضاع مختلفة أن يصبح المراقب المالي مجرد أداة للإمضاء دون فهم حقيقة الإلتزام بالنفقات أو الإعتراض عليها.

إن الأسباب المذكورة التي أدت إلى تعمير قانون 10 أوت 22 عند توفرها مجتمعة في أي قانون لابد وأن يكون معمرا وحتى ناجحا إذا لم نبالغ، والدليل بقاء هذا القانون منذ 1922 إلى يومنا هذا.

كما أن الإنتقادات الموجهة أيضا لها وزنها وأهميتها ذلك أنها من جهة صادرة عن مفكرين وممارسين للمالية العامة أو الرقابة على الأموال العمومية خصوصا, وأن الأخذ بها سيكون في صالح الرقابة المالية إذا لم يلغيها من الإدارة، وفي كل الحالات سوف تكون هذه الإنتقادات حتما في صالح إدارة متطورة وحديثة.

المبحث الثاني : محدودية رقابة الالتزام من خلال الممارسة الميدانية لها:

إن المتأمل في الميزانية العامة للدولة الجزائرية يجد أن الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها لا تشكل سوى جزءا يسيرا من المراحل الهامة التي تمر بها حياة النفقة إلا أنها وبعد إقرار الميزانية العامة للدولة يصبح دورها حاسما في نشوء النفقة أو عدمه في الظروف العادية، لهذا سوف نقف على محدوديتها من خلال الممارسة الميدانية، وذلك بمحاولة حصر المشاكل التي تعاني منها إضافة إلى التناقضات المسجلة في ميدان تطبيقها .

المطلب الأول: تقييم ممارستها في شكلها الحالي:

إن الملاحظة الميدانية لممارسة الرقابة المالية في الجزائر ينتج عنها تسجيل عدة عراقيل تواجه تطبيق هذه الرقابة على الوجه المطلوب.

وقد حاولنا إختصار هذه العراقيل في شقين:

- مـن جهة المشاكل المادية والبشرية و المشاكل القانونـية،
- من جهة أخرى نحاول أن نتطرق إلى مختلف النقائص والمآخذ التي تسجل في علاقات المراقب المالي بمحيطه وإختصرنا هذا المحيط في الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، إضافة إلى هيئات الرقابة على الأموال العمومية وقبل ذلك المشاكل المطروحة في علاقاته بسلطاته السلمية.

1 - مشاكل تطبيقية.

تواجه الرقابة المالية للدولة أو ما يسمى عندنا حاليا الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، في الجزائر مشاكل متعددة ومتشبعة في أثناء ممارستها ميدانيا ونحاول هنا أن نختصرها في بعدين هامين من خلال:

المشاكل ذات البعد البشري والمادي حيث أن هذا البعد كان له دور أساسي في إنجاح الرقابة المالية في فترة تاريخية سابقة مرحلة الإدارة الفرنسية من خلال تلك الكفاءات البشرية والوسائل المادية التي وضعت تحت تصرفهم آنذاك وقد إطلعنا على

ذلك فيما سبق وهذا البعد يعرف الآن عدة مشاكل نريد أن نحددها حتى نستطيع أن نفهم جانبا منها.

والجانب الهام الآخر يتمثل في المشاكل ذات البعد القانوني حيث أنه كان في السابق مصدر لوجود هذه الرقابة وأصبح بعد ذلك بتراكماته مساهما في وجود بعض مشاكل الرقابة المالية وتدهورها.

1-1 مشاكل ذات طابع بشرية ومادية:

إن مصالح الرقابة المالية في الجزائر كغيرها من الهيئات والإدارات العمومية على المستوى المركزي والمحلي، تعاني من عدة مشاكل ذات طابع بشري ومادي يمكن تلخيص أهمها.

- معدل تأطير منخفض،
- موظفين متكونين خاصة من أعوان التنفيذ،
- غياب كامل لسياسة تكوين و تأهيل والتي تظهر بواسطـة موظفين ذووا تكوين غير كافي في المجالات التي تسند إليهـــم،
- تخصص عالي لأعوان يمارسون نشاطات عادية،
- غياب شبه تام للتعاقب الداخلي للموظفين،
- غياب التكفل الحقيقي من الإدارة المركزية بالمسابقات الداخلية الشيء الذي لم يسمح بترقية الأعوان في الأوقات الملائمة والترقيات النادرة التي منحت للأعوان نتجت عن مسابقات نظمتها هياكل أخرى لوزارة الإقتصاد (المالية) (مثل: الضرائب، الخزينة)،
- غياب الندوات والدورات التدريبية سواء في الجزائر أوفي الخارج منذ ثلاثين سنة،
- إنتقال المعلومات غائب كلية الذي ينعكس على السير الحسن للمصالح"[1]

إن هذه الوضعية التي تعيشها مصالح الرقابة المالية عموما، قد إنعكست سلبا على ممارستها وعلى تطورها. كما أننا نلاحظ أسباب أخرى شاركت في تدهور أداء وتطور هذه المصالح.

(1) M, .KADI HANAFI: séminaire des C.F . E.N.S.A.G 1992

من جهة أن معايير إختيار المراقب المالي ومساعديه لا تخضع بالدرجة إلى التأهيل العلمي كثيرا في إدارتنا العمومية، بل على أسس أو إعتبارات سياسية أو محسوبية إضافة إلى الخبرة المهنية المذكورة التي كانت في أصل نتيجة توظيف بشروط مخففة في بداية سنوات الإستقلال، والتي أصبحت تقليدا بعد ذلك ولهذا فإن هذه الخبرة لا تسمح بوجود كفاءات علمية خبيرة بالفعل.

ومن جهة أخرى نلاحظ أن هناك ندرة حقيقية في المبادرات التي تخص تطوير الرقابة المالية، سواء من طرف ممارسيها أو من غيرهم، ويمكن إرجاع هذه الندرة في المبادرات من طرف الممارسين إلى:

- إما أن وضعية هؤلاء لا تسمح بذلك وهذا غير وارد دائما لوجود التقارير السنوية التي تمكنهم من ذلك.
- وإما أنهم وببساطة غير مؤهلين فكريا وممارسة لإقتراح سبل جديدة لتطوير هذه الرقابة، هذا من حيث النوعية لدى مصالح الرقابة المالية في الجزائر.

أما من حيث العدد فالمشكل أيضا يبقى محل طرح ذلك أن عدد موظفي الرقابة المالية في أي مصلحة غير متناسب طرديا مع العمليات التي تراقبها. أما من الناحية المادية فان مصالح الرقابة المالية بوجودها في عين المكان الذي تراقبه (الهيئات والإدارات) ويفترض أن هذه الأخيرة تتكفل بهم بشكل كافي لكن نرى أن معظمهم يشكو من نقص هذا التكفل.

أما من حيث تجهيز المكاتب وخاصة فيما يتعلق بأجهزة الإعلام الآلي التي تفتقر لها معظم مصالح الرقابة المالية إضافة إلى التجهيزات والأدوات الأخرى. أما من حيث التكفل بالموظفين في هذه المصالح من خلال النقل والأكل، فان معظمهم يعاني في هذا الجانب.

1 - 2 - مشاكل ذات طابع قانونية وتنظيمية:

بالرغم من الطابع القانوني للرقابة المالية منذ نشأتها، إلا أنها لم تعرف قانونا خاصا بها يحكمها في التنظيم الجزائري، إلا بعد صدور مرسوم 92 ـ 414 المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، إضافة إلى أنها وبصفة عامة أثناء الممارسة، تستمد بعض سلطاتها من الكثير من القوانين والأنظمة ذات الطابع المالي أو المرتبطة بالعمليات المالية للدولة ، ونجد أن كل نفقة من أي طبيعة كانت لها من القوانين والتنظيمات المختلفة ما يختص بها، بالإضافة إلى عدم الإستقرار في هذه القوانين والتنظيمات ، سواء بالإلغاء أو بالتعديل أو بالتجديد مما يجعل هذه الرقابة تعاني من مشكل تراكم القوانين، ويضاف إلى ذلك تعدد القراءات لبعض القوانين بين مختلف أعوان المحاسبة العمومية وهو الشيء الذي يجعل عملية تنفيذ النفقة عملية مطولة وثقيلة ، ذلك أن كثرة المراجع القانونية تبدد جهود المراقب المالي وأعوانه .

ومن بين المشاكل ذات الطابع القانوني والمرتبطة بالرقابة المالية في حد ذاتها تلك المتعلقة بمبدأ التغاضي، لأنها تعتبر تجاوزا لرأي المراقب المالي، وتحديدا لسلطته وهذا ما يجعله حريصا جدا في عدم إعطاء أي رفض نهائي، وقد سجلنا أنه لا يحدث إلا نادرا جدا، وقد يعود ذلك إلى منصب المراقب المالي الحساس الذي يمكن أن يقال منه بسهولة، إذا كان مصدرا لإزعاج السلطات العليا.

كما أن المراقب المالي بإمكانه تفادي أي رفض نهائي، لأن مسؤوليته ميدانيا ليست كبيرة في تنفيذ النفقة، كما هو الحال بالنسبة للمحاسب العمومي أو الآمر بالصرف، فمثلا لم يحدث في تاريخ الرقابة المالية في الجزائر أن عوقب المراقب المالي بأكثر من إرجاعه إلى منصبه الأصلي.

2 - نقائص في علاقة المراقب المالي بمحيطه:

إن الإنسجام والتكامل مع المحيط لكل مؤسسة، هيئة أو إدارة أمرا ضروريا لتحسين الأداء وزيادة الفعالية، لهذا فعملية التقييم تقودنا حتما إلى التطرق إلى علاقة المراقب المالي بمحيطه، وقد لاحظنا ميدانيا أنها تسجل عدة مآخذ في علاقة المراقب المالي بمحيطه إما من حيث علاقته بالمسؤولين السلميين في المديرية العامة للميزانية، أو بالأعوان المنفذين للمحاسبة العمومية، كالآمر بالصرف أو المحاسب العمومي، إضافة إلى علاقة المراقب المالي بالأجهزة المختلفة للرقابة على الأموال العمومية كجزء هام من محيط المراقب المالي.

2 - 1 - علاقته بالمديرية العامة للميزانية (الوصاية):

تعتبر علاقته بالمديرية علاقة تبعية تامة، نظرا للمنصب الحساس الذي يشغله والذي يمكن أن يقال منه بمجرد قرار من الوزير المنتدب للميزانية، لكن التناقض في هذه التبعية هو أن المراقبين الماليين يشرف وينسق معهم نائب مدير التنظيم والرقابة الذي يرتب في درجة وظيفية أقل من درجة المراقب المالي.

2 - 2 - علاقته بالآمر بالصرف:

إن علاقة المراقب المالي مع الآمر بالصرف هي علاقة مباشرة، تنصب على مجموع القرارات التي يتخذها هذا الأخير ذات الطابع المالي والنفقات الذي يريد أن يلتزم بها.

ونظرا لطبيعة التأشيرة المسبقة، فإن الآمر بالصرف يشعر في كثير من الأحيان أن المراقب المالي يشاركه في المسؤولية، بل في بعض الأحيان ونظرا لأسبقية التأشيرة يرى أنه يسبقه في الموافقة أو رفض القرار.

هذه الوضعية النفسية للآمر بالصرف تزداد إحراجا له عندما يتدخل المراقب المالي في مدى ملائمة النفقة وهنا تطرح إشكالية هامة في الرقابة المالية وهي أين

يجب أن يقف المراقب المالي، أو ما هي حدود قانونية أو مشروعية النفقة وما هي حدود ملائمة النفقة؟

وعلى الرغم من علمنا أن ملائمة النفقة هي من الصلاحيات المطلقة للآمر بالصرف إلا أن دور المراقب المالي في المحاسبة العمومية كمستشار للآمر بالصرف يعد في نظر هذا المراقب منفذا للتدخل في ملائمة النفقة.

أيضا عندما نعرف أن المراقب المالي دوره الأساسي هو مدى مطابقة القرار أو الإلتزام بالإنفاق للقوانين والأنظمة المعمول بها قد يكون وجها للتدخل في ملائمة النفقة من خلال الرجوع إلى هذه القوانين والأنظمة، لأن مجموع القوانين والأنظمة المعمول بهما لم تحدد بوضوح حدود ملائمة النفقة التي تعتبر ميدان خاص بالمسير أو الآمر بالصرف وحدود قانونية أو شرعية الإلتزامات والقرارات التي تعتبر من مهام الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي وعدم التحديد النهائي والدقيق سوف يبقي الإشكال في تداخل مهام كل منهما واردا.

2 – 3- علاقة المراقب المالي بالمحاسب العمومي:

باعتبار أن المحاسب العمومي عونا لتنفيذ المحاسبة العمومية تابعا لوزارة المالية مثله مثل المراقب المالي، إلا أن الأول مكلف بالدفع بصفة عامة فيما يخص النفقات والثاني مكلف بالرقابة المسبقة.

كما أن قانون المحاسبة العمومية يعطي للمحاسب العمومي حق التأكد من العناصر التي راقبها المراقب المالي، وأشر عليها والتي تعتبر موضوعا لرقابته المسبقة ولكن ونظرا للمسؤولية المدنية والجنائية للمحاسب العمومي فانه في بعض الأحيان يرفض دفع بعض النفقات التي وافق عليها المراقب المالي، هذا التضارب في الآراء بين المحاسب العمومي والمراقب المالي بصفتهما هيئتين تابعتين لوزارة المالية ينتج عنه أثرين بارزين:

- من جهة تطويل المدة اللازمة للبدء في تنفيذ النفقة التي أمر بصرفها الآمر بالصرف؛

- ومن جهة أخرى هذا التضارب يجعل من رقابة المراقب المالي " مجرد رقابة زائدة بدلا من أن تكون مكملة"[1] هذه الإزدواجية في الرقابة المسبقة لم ينتبه إليها قانون المحاسبة العمومية مما يجعل الكثير من المسيرين يعتبرون أن الرقابة المالية ثقيلة وغير ملائمة، ويتساءلون حول جدواها ما دام المحاسب العمومي يقوم بنفس تلك الرقابة قبل الدفع باعتباره جهاز تابع لوزارة المالية أيضا.

2- 4 - علاقة المراقب المالي بالأجهزة الأخرى للرقابة على الأموال العمومية

باعتبار مصلحة الرقابة المالية أحد أجهزة الرقابة الواقعة قبل تنفيذ النفقة، فإننا ميدانيا لم نلمس أي تنسيق بينها وبين أجهزة الرقابة الأخرى سواء البرلمان أو مجلس المحاسبة والذي بإمكانه أن يستفيد كثيرا من المراقب المالي في حالة التنسيق بينهما من خلال المعلومات والتقارير التي يعدها هذا الأخير.

أما بالنسبة لعلاقة المراقب المالي بالمديرية العامة للوظيف العمومي فقد أعيد تنظيمها بعد أن كانت تتصف بالإزدواجية والتداخل وذلك بواسطة المرسوم 95 - 126 بإعطاء مراقبة لاحقة للوظيف العمومي بحيث أخذت أن "مجموع القرارات الفردية المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين للدولة تعفى من التأشيرة المسبقة للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي"[2] ويهدف هذا المرسوم إلى وضع الأدوات الملائمة للتمكن من ضمان :

- التسيير التقديري للمستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية؛
- التحكم في تعداد المستخدمين وتطابقه مع الإحتياجات الحقيقية للمؤسسات والإدارات العمومية؛
- إعداد مخطط للتسيير في المؤسسات والإدارات العمومية.

---

(1) Journée d'Etudes sur les systèmes de contrôle des finances Publiques I.E.D.F. Page 172

(2) المادة الأولى: المرسوم رقم 95-126 المؤرخ في 29أفريل 1995

وبالتالي فهذا الإجراء يسمح بفسح المجال لمسؤولية الآمر بالصرف في إتخاذ القرارات والإسراع في تنفيذها في إطار ما يسمح به القانون، أما التعليمة رقم 305 المشتركة بين وزارة المالية والمديرية العامة للوظيف العمومي والمتعلقة بتحديد العلاقات الوظيفية بين مصالح المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للوظيف العمومي في إطار مهامهم المتعلقة بالرقابة المسبقة، فقد جعلت المراقب المالي هو المؤشر الوحيد على القرارات التي كانت تؤشر عليها قبله سلطات الوظيف العمومي ويمكنه في إطار هذه التعليمة أن يستشير الوظيف العمومي عند الحاجة إلى ذلك.

المطلب الثاني: محدوديتها في حل التناقضات في ميدان تطبيقها:

إضافة إلى تلك المشاكل المتعددة المسجلة في ممارسة الرقابة المالية، والتي تواجهها تطبيقها في شكلها الحالي فإن الرقابة المالية لا تسلم في حد ذاتها وفي مضمونها من تناقضات متعددة، حاولنا أن نحصر أهمها في ميدان تطبيقها:

- الرقابة على بعض الهيئات و إستثناء البعض الآخر.
- الرقابة على بعض العمليات المالية و العمليات ذات الإنعكاس المالي وإستثناء أخرى.

1- التناقضات في إخضاع الهيئات العمومية للرقابة :

إن التحديد الذي يرمي إلى "تطبيق الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها على كل من ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة إضافة إلى ميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"[1] لم يكن خاليا من التناقضات لأن هذا التحديد العام لم يعطي مفهوما نهائيا للمعيار الأساسي الذي تخضع من خلاله الهيئات العمومية لهذا النوع من الرقابة، والذي يستثنى من خلاله أيضا هيئات أخرى، وهذا التحديد لم يكن سوى تعداد للهيئات

(1) المادة 2 المرسوم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992

الخاضعة للرقابة دون تحديد طبيعة كل منها وهو الشيء الذي نتج عنه عدة تناقضات في ممارسة الرقابة المالية داخل ميدانها.

1 -1- الهيئات ذات السلطة العليا:

إن كل من المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري مجلس المحاسبة ورئاسة الجمهورية ، كلها هيئات ذات سلطة عليا وتعتبر من حماة القوانين والأنظمة في البلاد، فكيف لهذه الهيئات أن يراقبها موظف من وزارة المالية ليس له درجة مدير بالوزارة مثل المراقب المالي؟ ويفرض عليها هذا الأخير أن تحترم القوانين والأنظمة المعمول بهما، ألا يعتبر هذا تناقضا؟

ثم لماذا تخضع ميزانية التجهيز للمجلس الشعبي الوطني لهذه الرقابة وتستثنى ميزانية التسيير؟ ما هو المعيار أو المبرر في ذلك؟ ألا يمكن توسيعه على باقي السلطات العليا؟ ثم لماذا تستثنى وزارة الدفاع ولا تستثنى هذه الهيئات؟ وهذا التناقض قد يمس من مصداقية إستقلالية الهيئات العليا في البلاد، ذلك أن يصبح لوزير المالية، بوجود هذا الموظف داخل الهيئات العليا للتشريع أو الرقابة في البلاد ، سلطة على هذه الهيئات خاصة عندما يكون هذا الوزير ينتمي إلى حكومة حزب معين في ظل التعددية الحزبية.

ويمكن أن ننظر إلى وجود هذا الموظف للرقابة على هذه الهيئات العليا من وجهين :

- فعندما يفرض آراءه على الآمرين بالصرف الأساسيين فيما يخص تأشيرته، يصبح وجوده غير منطقي في مفهوم السلطة السليمة، والفصل بين السلطات ، فإن هذا يعني أن الهيئة التشريعية ومجلس المحاسبة تخضع إلى الهيئة التنفيذية(وزير المالية) والمفروض أن العكس هو الصحيح.
- أما عندما يتصرف المراقب المالي كمنفذ بصفته موظفا للهيئة التنفيذية (وزارة المالية) فإن رأيه داخل هذه الهيئات لا يكون معارضا (مضادا) لرأي الآمر بالصرف الأساسي في هذه الهيئات العليا وبالتالي وجوده لا معنى له.

للإشارة فقد سبق لنا أن تطرقنا إلى قانون 10 أوت 22 المطبق في فرنسا، فإن هذا النوع من الهيئات التي يجب أن يكون لها سلطة مستقلة، قد إستثنت من خضوعها للرقابة المالية في فرنسا كالبرلمان والمجلس الدستوري ورئاسة الجمهورية ومجلس المحاسبة وبعض الهيئات الأخرى الهامة في الدولة.

2-1 - الجماعات المحلية:

تخضع ميزانية الولاية لرقابة المراقب المالي أو بصفة عامة العمليات المالية للولاية أو التي لها إنعكاس مالي[1] بينما تستثنى العمليات المالية للبلديات من هذه الرقابة. وهنا تساؤل حول المعيار الذي على أساسه أخضعت الولاية وأستثنت البلدية، على الرغم من أنه في بعض الأحيان هناك ميزانيات للبديات تقارب أو تساوي ميزانيات بعض الولايات إذا لم نقل تفوقها خاصة الولايات النائية أو المحرومة فبلدية الجزائر الوسطى، أو بلدية باب الوادي، أو بلدية وهران على سبيل المثال لا الحصر تقارب في كثير من الحالات ميزانيات بعض الولايات.

لهذا لا نرى المشرع في إستثناء العمليات المالية للبلديات وإخضاع العمليات المالية للولايات على الرغم من أن هذه النفقات هي في كثير من الحالات من طبيعة واحدة.

3-2 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإدارية:

تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة مباشرة للهيئات المركزية والولائية للرقابة المالية، سواء كبر حجم ميزانيتها أو صغر.

كما تخضع المؤسسات الجامعية لهذه الرقابة، بينما تغيب هذه الرقابة عن المؤسسات العمومية الأخرى ذات الطابع الإداري الموجودة في القاعدة كالمؤسسات التابعة

---

[1] أنظر قانون الولاية رقم 90- 08

للبلديات والمؤسسات التعليمية وما شابهها ولكن التناقض المسجل هو غياب المعيار الذي تخضع به مؤسسات وتستثنى مؤسسات أخرى مشابهة لها.

وهنا نسجل بعض الملاحظات:

- من جهة بعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بحاجة إلى إستقلال في تسييرها ووجود المراقب المالي يعطل هذه الإستقلالية مثال على ذلك المؤسسات الجامعية المؤسسات المكلفة بالدراسات والبحث مثل المعهد الوطني للدراسات الإستراتيجية الشاملة.
- ومن جهة أخرى أنه وحتى وجود المراقب المالي لا يمكن من رقابة مسبقة فعالة لأن المراقب لم يتم تكوينه ضمن النشاط الخصوصي (المتميز) لهذه المؤسسات وبالتالي فرقابته تكون سطحية.

وللعلم فإن هناك الكثير من المؤسسات من هذا النوع تخرج عن رقابته مثل المؤسسات التعليمية وغيرها كتلك التابعة للبلديات.

2 - التناقض في إخضاع العمليات المالية للرقابة المالية:

إن فرض الرقابة المالية على كل العمليات المالية للهيئات المذكورة أعلاه بنفس الأساليب والطرق والتقنيات على مختلف أنواعها وطبائعها يعتبر تناقضا في حد ذاته وسوف نتطرق إلى كل مجموعة من العمليات المالية أو العمليات ذات الإنعكاس المالي ذات الطبيعة أو السمة المشتركة محاولين تحديد التناقضات التي تعاني منها هذه العمليات أثناء الممارسة الميدانية للرقابة المالية عليها.

2- 1- بالنسبة إلى تسيير الحياة المهنية للموظفين:

فبعد أن خرجت المديرية العامة للوظيف العمومي من الرقابة المسبقة على هذا النوع من العمليات بهدف ترك المجال فسيحا لمسؤولية الآمر بالصرف أو المسير في تسيير الحياة المهنية لموظفيه ضمن أطر وقواعد محددة.

وبعد أن كان هناك إزدواج في الرقابة المسبقة على هذه العمليات من المديرية العامة للوظيف العمومي والمراقب المالي، لم تبقى سوى تأشيرة المراقب المالي كرقابة مسبقة على هذا النوع من العمليات، وبالتالي خفف نوعا ما الرقابة المسبقة على هذا النوع من العمليات لكن وجود المراقب المالي للرقابة على هذه الملفات، لم يسمح بإفساح المجال كاملا للآمر بالصرف أو المسير.

2-2- بالنسبة لشكل مدونة الميزانية :

فطبقا لقانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية يعطى شكل خاص لمدونة الميزانية والذي يهمنا هنا هو جانب النفقات الذي يقسم إلى مجموعتين التي يخص كل مجموعة منها شكل خاص بها من الرقابة المسبقة عند عملية الإلتزام.

2-2-1 المجموعة الأولى: نفقات الموظفين:

تتم الرقابة على الجداول الأصلية مرة واحدة على مدار السنة وهي عادة عملية تسوية لأشهر الأولى من السنة التي لم تظهر خلالها الميزانية، وهي إلتزام بنفقات الموظفين لمدة سنة كاملة، وأي تغيير أو تعديل أثناء السنة بالزيادة أو النقصان يلتزم بها بواسطة الجداول الأصلية المكملة والمعدلة (وهي محددة الحدوث أثناء السنة حسب الوضعية السنوية).

2-2-2 - المجموعة الثانية: نفقات تسيير المصالح:

الأمر بالنسبة لهذه النفقات يختلف سواء عن النفقات السابقة الذكر أو فيما بينها فنجدها بصفة عامة تنقسم إلى:

- نفقات ذات فاتورة نهائية (حسب تصنيفها) كنفقات الماء والكهرباء، الغاز، التأمين وما شابه فالمراقب يؤشر من خلال الإطلاع على الفواتير النهائية وبالتالي فان مفهوم الرقابة المسبقة عن الإلتزام ليس كبير الأهمية هنا.

أما النفقات التي تراقب من خلال إظهار سند الطلب أو الفاتورة الشكلية في ملف الإلتزام فإنها تتميز في مجملها ببعض الصفات العامة حسب إطلاعنا والتي تتمثل في:

- تتميز بأنها سلع أو مواد قابلة للتلف أو معرضة للسرقة أو للضياع؛
- تتميز بأنها سلع أو مواد وفي بعض الأحيان خدمات أسعارها غير ثابتة.

ولهذا فإنها تتطلب نوع آخر من الرقابة المسبقة عند عملية الإلتزام يختلف عن النفقات الأخرى وبالتالي لابد من النظر إلى خصائصها للتعامل معها وخاصة عامل السرعة ضروري في رقابتها.

والملاحظ في كثير من هذه الحالات ميدانيا أن المحاسب العمومي أو وكيل الصرف لا يركز على وجود (فرض) تأشيرة المراقب المالي عند الأمر بصرف هذا النوع من النفقات، وفي كثير من الأحيان تكون عملية الرقابة المالية عند تقديم الإلتزام مجرد تسوية للعملية، ذلك أنها تمت قبل تأشيرته.

2 - 3 - نفقات التجهيز والاستثمار

عند الرقابة على هذا النوع من الملفات يتأكد المراقب المالي مما يلي:

- مدى تطابق المعلومات المكتوبة في ورقة الإلتزام مع تلك الموجودة في ورقة "الأخذ بالحسبان" التي وافق عليها سالفا؛

- مدة توفر الأوراق الثبوتية اللازمة التي تسمح لهذا المسير أو الأمر بالصرف بالإلتزام في حدود القوانين والأنظمة المعمول بهما.

إن الرقابة على نفقات التجهيز والإستثمار مسبقا بواسطة المراقب المالي لا يقدم كثيرا لتنفيذ هذه المشاريع على أحسن وجه بل قد يعرقل أو ينقص من سرعة تنفيذها فقط.

2-4- الصفقات العمومية:

يعتبر دور المراقب المالي كعضو في لجنة الصفقات العمومية حسب نوع الصفقات دورا هاما وأساسيا في أدوات التحليل الإقتصادية والوضع الإقتصادي السائد داخليا وخارجيا.

لكن حقيقة المراقب المالي بصفة عامة عندنا لا تتمتع بهذا الخبرة والمعرفة المطلوبة لكن ورغم ذلك فالتناقض لا يقع هنا بقدر ما هو موجود عندما تأتي بعد الرقابة المسبقة للجنة الصفقات العمومية، رقابة ثانية مسبقة وهي رقابة المراقب المالي على الرغم من أن هذا الأخير يتأكد فقط من وجود تأشيرة لجنة الصفقات والأوراق الثبوتية الأخرى المرفقة بالصفقة.

لكن الملاحظ أن هذه الرقابة الزائدة عن رقابة لجنة الصفقات تعتبر إزدواجية للرقابة المسبقة وقد يقع عليها من الإنتقاد ما وقع على إزدواجية الرقابة على ملفات الموظفين التي كانت تقوم بها المديرية العامة للوظيف العمومي(أو فروعها) والمراقب المالي والتي إستغنى عنها.

خلاصة المبحث:

إن تقييم الرقابة المسبقة ميدانيا من خلال تطبيقها في شكلها الحالي في الإدارة الجزائرية بيّن لنا مدى محدوديتها من حيث الممارسة بسبب المشاكل في تطبيقها سواء ذات الطابع المادي والبشري أو المشاكل ذات الطابع القانوني والتنظيمي بالإضافة إلى النقائص المتعددة التي تربطها بمحيطها سواء ما تعلق بعلاقاتها مع السلطات السلمية أو مع أعوان الممارسة العمومية كالأمر بالصرف أو المكاتب العمومي أو مع أجهزة الرقابة الأخرى وهذه المحدودية تقلل من أهمية هذه الرقابة وتأثيرها في المحيط الذي تمارس فيه.

خلاصة الفصل

إن الكلام عن محدودية الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر لم يأتي من حكم عشوائي على هذا النوع من الرقابة، ولا إنطلاقا من مواصفاتها من حيث البدائية والمطابقة والشكلية فقط لكنه جاء نتيجة دراسة مستفيضة لهذا النوع من الرقابة من خلال مقارنتها بمثيلتها في فرنسا التي تعد مرجعا لها، وقد تبين لنا أثناء التحليل مدى محدوديتها نظريا سواء من حيث الانتقادات المقدمة لمثيلتها بفرنسا أو من حيث عدم تطويرها إلى المستوى الذي بلغته تلك الرقابة في فرنسا.

كما أن محدوديتها من خلال التطبيق والممارسة الميدانية أكدت لنا المشاكل في تطبيقها والنقائص التي تربطها بمحيطها.

الخاتمة العامة

إن فكرة وجود رقابة مسبقة على الإلتزام بالنفقات العمومية، هي فكرة حسنة، إذ لا يمكن لأحد أن يقدر حجم الضرر الذي يمكن أن يحدث لو لم تكن موجـودة تلـك الرقابة الوقائية.

لكن حقيقة هذه الحماية أو الوقاية تحدد فعاليتها من خلال تلك الوسائل البشـرية والمادية والتقنية اللازمة، و كذا تلك الأهداف الواضحة التي تعمل على تحقيقها.

ورغم أن فكرة الرقابة المسبقة في حد ذاتها لا غبار عليها، بل هي وسيلة جيدة لحماية الأموال العمومية، إلا أن وجود رقابة مسبقة الآن بنفس الأفكار والتقنيات التـي كانت في مطلع القرن العشرين ، يعد ضربا من التنـاقض بالمقارنـة مـع التطـور المؤسساتي والفكري في ميدان المالية العامة والإقتصاد العام.

وعلى الرغم من أن هذه الرقابة الوقائية تهدف إلى تصحيح الخطأ قبل وقوعه ، أو تفادي الوقوع فيه، إلا أن الأهمية النسبية لهذه الرقابة تعد ضئيلة إذا مـا قورنـت بالأنواع الأخرى للرقابة، حيث تعتبر جزء من الرقابة الإدارية الذي لا يترتب عنها أي نوع واضح من أنواع الجزاء أو العقاب بسبب طبيعتها المذكورة، بحيث لا يمكن تقدير دورها حسابيا، إضافة إلى الأهمية النسبية للموظف القائم بها، حيث يرتـب المراقـب المالي في درجة أقل من مدير بوزارة أو بهيئة مركزية .

بينما تنفرد الرقابة البرلمانية، والرقابة القضائية بأهمية بالغة الإعتبار، وينفـرد القائمين بها بأهمية خاصة حيث يعتبر الأول نائبـا للشـعب ويعتبـر الثـاني قاضـيا للحسابات.

إن دراستنا للرقابة المالية كرقابة مسبقة على النفقات الملتزم بها، قادتنا في بادئ الأمر إلى دراسة وتحليل الإطار العام لهذه الرقابة كميدان لممارستنا، وهي الموازنـة العامة من خلال تحديد مفهومها عامة ثم مفهومهـا فـي التشـريع الجزائـري علـى الخصوص بعد ذلك تطرقنا إلى مراحل إنجاز هذه الموازنة بداية من تحضـيرها إلـى إقرارها ثم تنفيذها، كما تطرقنا إلى الرقابة على الموازنة العامة بشكل خاص والأموال

العمومية بشكل عام من خلال الهيئات المكلفة بهذه الرقابة هذا في الفصل الأول أما في الفصل الثاني فقد حصرنا المواصفات العامة للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها وإستنتجنا هذه المواصفات من خلال الأطر العامة لممارستها في البداية في الإطار النظري والفكري كمصدر ومنشأ لهذه الرقابة، وإستخلصنا منه أن هذه الرقابة بدائية، ثم الإطار التنظيمي كميدان وترجمة لهذه الرقابة حيث إستخلصنا أنها رقابة مطابقة، من خلال تلك القواعد المحددة في القوانين والأنظمة والهياكل، ثم الإطار التقني كأدوات ووسائل للممارسة الميدانية لهذه القواعد والأنظمة.

وقد وجدنا أن أصل هذه الرقابة قد ظهر في بداية القرن التاسع عشر على يد بعض نواب البرلمان الفرنسي، وقد ترجم إلى تجربة بدأ تطبيقها في الجزائر بإعتبارها مستعمرة فرنسية منذ ذلك - عام 1902، للتأكد من مدى نجاحها أو فشلها، خاصة وأن الجزائر كانت أرضية جيدة لتطبيق أي تجربة، بعد أن مسحت كل العادات والمبادئ الإدارية والمالية السابقة عن وجود الإستعمار الفرنسي بالجزائر، وبعد عشرين سنة من تطبيقها في الجزائر، تقدم نائب في البرلمان الفرنسي بمشروع قانون 10 أوت 22 الشهير والذي أصبح بعد ذلك "ميثاق الرقابة المالية للدولة "في فرنسا، وهناك الكثيرين من مفكري وممارسي الرقابة في الجزائر يعتبرونه ميثاق الرقابة المالية في الجزائر، لكن تحليلنا أثبت أن هذه الفكرة غير صحيحة لأسباب عديدة :

- من جهة لأن الرقابة المالية في الجزائر ظهرت قبل ظهورها بعشرين سنة في فرنسا.
- ومن جهة أخرى لأن هناك إختلافات في مضمون الرقابة نفسها وفي ميدان ممارستها.

إن المفاهيم التقليدية للرقابة تتماشى مع بعض المواصفات الخاصة بالمرحلة التي كانت فيها الدولة تمارس مهام تقليدية عموما، إلا أن التطورات الحاصلة في دور الدولة الحديثة التي أصبحت تمثل أهم الأعوان الإقتصاديين وأكثرهم تأثيرا في كل الميادين وخاصة عندما يتعلق الأمر بالأموال العمومية، فالدولة الحديثة المتدخلة في النشاط الإقتصادي والمحركة والموجهة له صارت تبتكر الأساليب والطرق الأكثر

كفاءة للمحافظة على تحصيل مواردها المتعددة وكذلك نفقاتها المتزايدة والتي تمثل الموازنات العامة التي بدورها تؤثر على الكميات الإقتصادية المختلفة والأعوان الإقتصاديين.

فقد لاحظنا أن الدول الحديثة وخاصة الصناعية منها قد إبتكرت بعض الأساليب كأشكال متطورة لتسيير الموازنة العامة، إذ إستخدمت الإدارة الأمريكية طريقة نظام تخطيط وبرمجة الموازنة كما إستخدمت الإدارة الفرنسية طريقة عقلنية عمليات الموازنة من اجل التحديد الدقيق للبرامج العامة والتحكم فيها وفي تكاليفها ومردوديتها.

كما إستحدثت طرق للرقابة كطريقة التحقيق في أمثلية الموارد (VOR) أو رقابة نوعية التسيير من خلال البحث في فعالية وكفاءة والإقتصاد من أجل تحسين التحكم في النفقات والإيرادات العامة وترشيد الموازنات العامة.

كما أن معظم الدول تعمل على تطوير الرقابة إلى مرحلة تقسيم السياسات العمومية التي تقوم بها هيئات عليا في البلاد كالبرلمان للتحكم أكثر في الموازنات العامة وترشيدها لخدمة المصالح العامة.

وقد تبين لنا من البحث في تقييم الرقابة المالية موضوع الدراسة أن ترجمة فكرة الرقابة المالية إلى قواعد قانونية وتنظيمية، قد وجدنا أنه لم يعرف الإستقرار منذ ظهوره وذلك - حسب رأينا - لعدم تأصل هذه الفكرة مع الوضع المؤسساتي والإقتصادي للجزائر سواء قبل الإستقلال في حالة الحرب، أو بعد الإستقلال في حالة عدم التجانس بين القوانين الموروثة ومحاولات التجديد والخروج عن هذا الموروث، للتأقلم مع المعطيات الجديدة والتطورات المحيطة.

وقد وجدنا أن هذا النوع من الرقابة الذي يقع في درجة إبتدائية للرقابة، حيث لا يتعدى أنه يتأكد من مدى مطابقة الأفعال والقرارات للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، ولا يصل إلى درجة تطبيق المبادئ العامة للتسيير ولا إلى درجة إدخال المعايير

الإقتصادية المتطورة التي تعمل على تحقيق أحسن الأهداف بأقل التكاليف وهو دليـل على بدائية الرقابة.

ولاحظنا أن قوانين وتنظيمات الرقابة المالية في الجزائر حتى قبيل الاسـتقلال، قد كانت في تطور مطرد كان آخرها في سنة 1959 بعد إنشـاء المـراقبين المـاليين المحليين وتطور مهامهم، حيث كان المراقب المالي إضافة إلى أدواره الأساسية يمارس حق مراجعة تنفيذ النفقات التي إلتزم بها، وهي رقابة بعدية تمكنه من الإطلاع في عين المكان على تحقق الإلتزامات التي أشر عليها، كما توسع ميدان تطبيقهـا حتـى إلـى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كتجربة في مؤسستين تمثلتا فـي شركة كهرباء وغاز الجزائر والشركة الوطنية للسكك الحديدية الجزائرية ، لكن هـذه التجربة لم تكلل بالنجاح فبعد الاستقلال لم يكن من الممكن تطوير أساليب هذه الرقابـة على تلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجـاري لإخـتلاف أسـاليب ومناهج التسيير عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ونستطيع القول أن الرقابة المالية للدولة، كانت قبيل الإستقلال بشهور فـي أوج تطورها وإلى درجة القول أنها كانت أحسن من مثيلتهـا بفرنسـا، و نظـرا لحداثـة مؤسسات الدولة الجزائرية، وندرة الإطارات الوطنية الكفؤة ، فإن هذا التطور لم يكتمل بالرغم من صدور بروتوكول 28-أوت-1962 الذي يقضي بالإحتفاظ بقواعد المرسوم 50-1413 في المواد التي لا تمس بالسيادة الوطنية، و بالتالي الإحتفاظ بالرقابة المالية بنفس الشكل والمضمون، بعد ذلك عرفت تقلص في ميدانها عند تخليها عـن تجربـة رقابة المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا إلغاءها لمبدأ المراجعة .

وبعد أكثر من ربع قرن، صدر قانون المحاسبة العمومية في سنة 1990، لكنـه لم يأتي بالتغيير الجذري، و إنما كان بمثابة إقرارا للقواعد المعمول بها بصفة عامـة، أما فيما يخص الرقابة المالية فقد أقر لها التسمية القديمة التي نشأت بهـا فـي 1902، وهي الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها، كما بشر بظهور مرسوم ينظم هذا النوع من الرقابة، وهو المرسوم رقم 92-1414 الذي نظم لأول مرة هـذه الرقابـة بـنص

جزائري خاص بها وهو منطلق إستخلصنا بأن هذا النوع من الرقابة هي رقابة مطابقة.

والملاحظ أنه ورغم المدة القصيرة لتطبيق هذا المرسوم، لم يسلم من النقائص والإنتقادات بعد أن خالط أرض الواقع، وهو ما توصلنا إليه بعد عملية التقييم الميداني لممارسة هذا النوع من الرقابة الذي سوف نأتي إليه لاحقا.
أما ترجمة هذه الفكرة من قواعد قانونية إلى ممارسة، فكان عن طريق الإطار التقني، الذي مورست به الرقابة المالية، وقد حددناه من خلال مراحل الإلتزام بالنفقات التي تبدأ من مرحلة إيداع الملفات لدى مصلحة الرقابة المالية، ففحصها ودراستها، ثم إرجاعها، وهي المراحل التي لاحظنا أنها عملية بطيئة وبدائية، بالنظر إلى عدم التمييز بين طبائع النفقات المختلفة. كما أن مبادئ الإلتزام التي إبتدعت في بداية القرن لم تعد صالحة بنفس المعايير في آخره، فنجد أن تأشيرة المراقب المالي كأهم مبادئ الإلتزام التي يعتبرها الآمر بالصرف مشاركة في مسؤوليته، ومبدأ الرفض الذي يعتبره أيضا معرقلا لإلتزاماته، لم يعودا يستجيبان لتطلعات المسيرين للأموال العمومية، بنفس المفاهيم القديمة لكنهما في صف الرقابة المسبقة الفعالة لإحكام القبضة على المسيرين أو الآمرين بالصرف، الذين يعتبرون أن مبدأي التأشيرة والرفض تدخلا في مهامهم وتعطيلا لصلاحياتهم و مشاركة في مسؤوليتهم.

بينما نجد أن مبدأ التغاضي يقف في صف الآمر بالصرف عندما يستعصى عليه الالتزام بنفقة ما، فبعد الرفض النهائي من المراقب المالي بإمكانه اللجوء مباشرة إلى وزير المالية للحصول على حق الالتزام بهذه النفقة، وعملية التغاضي هذه تعتبر تجاوزا لصلاحيات المراقب المالي لأنه أقرب إلى الهيئة المعنية بالرقابة و أعلم بشؤونها .

هذا التناقض في طرفي مبادئ الإلتزام بالنفقات يضع هذه الرقابة كلها محل إعادة نظر، فهي بذلك تحمل تناقضات في مبادئها.

إلا أنه ضمن الإطار التقني تعد محاسبة الإلتزام وسيلة هامة للإعلام لأسباب عديدة منها:

- صحة المعلومات و التوصيات التي تتضمنه هذه المحاسبة لقرب المراقب المالي من الآمر بالصرف أو المسير.
- إمكانية وصول هذه المعلومات إلى أعلى السلطات بفضل التقارير التي يعدها المراقب المالي, وعلى أية حال فقد لاحظنا أن لهذه التقنيات وجهين:

وجه سلبي يظهر من خلال :

- تطويل وقت تنفيذ النفقة،
- تعقيد الإجراءات الإدارية.

ووجه إيجابي يتمثل في :

- حراسة النفقات العمومية،
- فرض إحترام القوانين والأنظمة،
- إعلام السلطات العليا وخاصة وزير المالية.

إن فهم الإطار التقني لممارسة وتطبيق مبادئ الإلتزام بالنفقات يبين صفة أخرى لهذه الرقابة ألا وهي أنها رقابة شكلية بسبب تشديدها على الشكليات دون المضمون.

إن إستنتاجات المواصفات العامة للرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها يمكننا من إعطاء رأي أولي في مصير تطوير هذه الرقابة أو التخلي عنها لكنه لا يمكننا إعطاء رأي نهائي في تقديرنا إلا بعد تقييمها نظريا وميدانيا.

ومن أجل التقييم الموضوعي لهذه الرقابة في الجزائر قمنا بربطها بقانون 10 أوت 22 المطبق في فرنسا والذي يعتبره الكثير من ممارسي ومفكري الرقابة على الأموال العمومية عندنا مثال الرقابة المالية في الجزائر كما هو في فرنسا.

وقد توصلنا من خلال ذلك المربط إلى نقاط عدة تبين محدودية هذه الرقابة منها:

- أن هذا النوع من الرقابة قد طبق في الجزائر كتجربة ناجحة إستمد منها قانون 10 أوت 1922، بعد ذلك بعشرين سنة ، ولهذا فإن هذا القانون لم ينشأ ليطبق في الجزائر ولا يمكن أن يكون مرجعا لهذه الرقابة عندنا.

- أن قانون 10 أوت 22 المطبق في فرنسا لم يعرف أي تعديل أو تكميل منذ صدوره سوى التعديل الوحيد الذي حصل في 1970 بتوسيع هذه الرقابة على المستوى المحلي بطرق مختلفة عن ممارستها مركزيا. بينما عرفت هذه الرقابة في الجزائر عدم الإستقرار القانوني والتنظيمي بسبب التعديلات العديدة قبل الإستقلال وبعده , ولم يحدث أن بقيت مستقرة دون تعديل مدة عشر سنوات متتاليات منذ نشأتها في 1902 في الجزائر.

إن الرقابة المالية في الجزائر تختلف عن مضمون 10 أوت 1922 كما رأينا في عدة نقاط أهمها:

- إن ممارسة هذه الرقابة في فرنسا مركزيا تختلف عن ممارستها محليا، فالمراقب المالي مركزيا يقابله الأمين العام للخزينة محليا كوظيفة إضافية.
- إن التأشيرة على المستوى المركزي يقابلها " الرأي" على المستوى المحلي.
- إن ميدان تطبيق كل منهما مختلف.

إن المقارنة بين الرقابة المالية في الجزائر وقانون 10 أوت 1922 مكننا من فهم أمر أساسي، وهو أنه لا يمكن ربط نشأة وتطور الرقابة المالية في الجزائر بقانون 10 أوت 1922، وأن أسباب نجاح هذا القانون لم تكن متوفرة في الجزائر ولن تتوفر للإختلافات التاريخية والفكرية، وحتى الإقتصادية بين البلدين وأما الإنتقادات المقدمة لهذا القانون فسوف تفيد حتما في تطوير الرقابة عندنا إذا أخذت بعين الإعتبار.

وفي خطوة أخرى حاولنا أن نقيم هذه الرقابة ميدانيا من خلال ممارستها في الإدارة الجزائرية، و بعيدا عن التطرق إلى محتواها، درسنا ممارستها بشكلها ومضمونها الحالي كمرحلة أولى وقد لاحظنا أن تطبيقها يواجه مشاكل وعراقيل متعددة تثبت مدى محدوديتها ميدانيا:

منها ما هو ذو بعد بشري متمثل في:
- النقص الكمي والنوعي في الموظفين.
- غياب سياسة للتكوين والتأهيل.
- غياب نظام لإنتقال المعلومات المساهمة في تطوير مستوى الموظفين.

وقد كان هذا العامل البشري يوما ما في عهد الإدارة الفرنسية أهم أسباب نجاح تجربة هذه الرقابة كما لاحظنا.

ومنها ما هو ذو بعد مادي و المتعلق :
- بنقص الإمكانيات المادية بالنظر إلى وجوده في إقتصاد متخلف.
- صغر حجم مصلحة الرقابة من حيث العدة والعدد بالنظر إلى العمليات التي تراقبها.

إضافة إلى المشاكل ذات البعد القانوني والتي تظهر ذات وجهين:
- من جهة كثرة التعديلات في القوانين والتنظيمات وإلغاءها أو إتمامها وبالتالي عدم الإستقرار.
- ومن جهة أخرى تراكم وتعدد هذه القوانين والتنظيمات.

كما لا يتم حسن الأداء والفعالية لأي هيئة إلا بالتكامل مع محيطها وقد حددنا محيط المراقب المالي بالهيئات القريبة منه أو التي يجب أن تكون قريبة منه متمثلة في الآمر بالصرف، المحاسب العمومي، الهيئات المختصة للرقابة على الأموال العمومية، إضافة إلى علاقته بالوصاية أي وزارة المالية والمديرية العامة للميزانية، فوجدنا أن هناك مآخذ ونقائص في علاقته بهذه المصالح والهيئات.

فعلاقته بوزارة المالية تعتبر التبعية الكاملة والتي تكاد تحد من مبادراته بسبب المنصب الحساس الذي يشغله والذي يمكن أن يعزل منه بقرار من وزير المالية أو الوزير المكلف بالميزانية. إضافة إلى عدم التنسيق مع زملائه المراقبين الآخرين، إذ لا يوجد أي تنظيم لأي لقاءات و مشاورات بينهم من طرف المديرية العامة للميزانية بصفة منتظمة.

أما علاقته بالآمر بالصرف فيها الكثير من المآخذ، إذ أن هذا الأخير يعتبر المراقب المالي مشاركا له في مسؤوليته:

- فهو من جهة يحمله بعض أخطاء التسيير،
- ومن جهة أخرى، يطمئن على مسؤوليته لأن المراقب المالي يتدارك الأخطاء المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة.

كما يلاحظ أن كل المشاكل الموجودة بين المراقب المالي والآمر بالصرف راجعة إلى التداخل في مهامهما، حيث لم تحدد نهائيا مجال ملائمة النفقة التي هي من إختصاص الآمر بالصرف، ومجال قانونية النفقة التي هي من إختصاص المراقب المالي.

أما المآخذ أو النقائص التي سجلناها في علاقة المراقب المالي بالمحاسب العمومي فتتمثل في إزدواجية الرقابة التي يقوم بها كل منهما، فبالرغم من أنهما ينتميان لنفس الوزارة، إلا أن تأشيرة الأول على إلتزام ما يمكن أن يرفض دفعه الثاني عندما يقدر وجود شائبة قانونية معينة.

ويؤخذ على المراقب المالي عدم التنسيق في علاقته بهيئات الرقابة المختلفة، حيث لم نسجل أي علاقة له مع البرلمان ولا مع مجلس المحاسبة في أثناء أداءه لمهامه.

هذا فيما يخص المشاكل والعراقيل والنقائص التي تواجه ممارسة هذه الرقابة في شكلها الحالي، أما عندما ننظر إلى محتواها فإننا نسجل الكثير من التناقضات وخاصة فيما يتعلق بمبادئها وميدان تطبيقها.

فمن ناحية المبادئ سجلنا فيما سبق من خلال إطارها التقني ذلك التناقض الموجود بين مبدئي التأشيرة و الرفض وبين مبدأ التغاضي.

ومن ناحية الهيئات الخاضعة لهذه الرقابة فنجد عدة تناقضات صارخة تظهر من خلال غياب المعيار الذي على أساسه تخضع هيئات لهذه الرقابة و تستثنى هيئات أخرى، فنجد أن هناك هيئات ذات سلطة عليا تعتبر حامية القوانين في البلاد مثل المجلس الشعبي الوطني(ميزانية التجهيز) والمجلس الدستوري ورئاسة الجمهورية وحتى مجلس المحاسبة، كلها تخضع نفقاتها لهذا النوع من الرقابة التي يقوم بها موظف بسيط من وزارة المالية لا يرقى إلى درجة مدير بوزارة.

بينما تستثنى ميزانيات أخرى مثل ميزانية التسيير للمجلس الشعبي الوطني وميزانية البلدية .

كم يغيب أيضا المعيار الذي تخضع به مؤسسات عمومية ذات طابع إداري لهذه الرقابة وتستثنى مؤسسات أخرى من نفس الطبيعة، فمثلا تخضع ميزانيات المؤسسات التابعة للوزارات والولايات والمؤسسات والمراكز الجامعية وتستثنى المؤسسات التعليمية الأخرى والمراكز الإستشفائية والمؤسسات المحلية المتبقية وهي كلها ذات طابع إداري .

كما تسجل عدة تناقضات في إخضاع العمليات المالية للدولة رصدنا أهمها فيما يلي:

- فبالرغم من إختلاف طبيعة كل عملية مالية للهيئات، فإنها تخضع بنفس الأساليب والطرق والتقنيات لهذه الرقابة وهذا يعد تناقضا في حد ذاته وهو ما سجلناه من خلال عناصر مدونة الميزانية ؛
- كما سجلنا عدة تناقضات أخرى مثلا عند التأشير على بعض الإعتمادات المالية الموجهة إلى مؤسسات عمومية غير خاضعة لهذه الرقابة أو إلى جمعيات ذات طابع سياسي أو إجتماعي فإنها تخرج عن متابعة هذه الرقابة ، وهذا يعتبر خروجا عن قواعد قانون المحاسبة العمومية.

وعلى العموم، فرغم كل المشاكل والمآخذ والتناقضات المسجلة في ممارسة الرقابة المالية عندنا، تبقى بعض الجوانب الإيجابية التي يحسن إستغلالها لتطوير هذه الرقابة بعد تدارك نقائصها ومنها:

- قرب المراقب المالي من المسير أو الآمر بالصرف بشكل دائم ومستمر، وعلمه بكل ما يدور داخل هذه الهيئة المعنية بالرقابة، وهذا أكثر من أي جهاز للرقابة الخارجية كالبرلمان، أو مجلس المحاسبة.
- موقع المراقب المالي من تنفيذ النفقة العمومية، وهو أسبقية الرقابة عن إيجاد القرار بالإلتزام بالإنفاق.
- دور محاسبة الإلتزام في دوران المعلومات والإتصالات في الإدارة المعنية بهذه الرقابة والمحيط.

إن الأهمية القليلة نسبيا لموظفي الرقابة المالية بالنظر إلى نظرائهم في البرلمان أو مجلس المحاسبة، إضافة إلى تزايد المشاكل والعراقيل أمام تطبيق هذه الرقابة بكل متناقضاتها، قد تدعوا يوما بالدارسين أو المسيرين إلى التفكير في التخلي عنها لتفادي تعقيد العمليات الإدارية، بدافع العمل على البحث عن أساليب جديدة لتسيير ورقابة الأموال العمومية .

إلا أن النقاط الأساسية الإيجابية التي رأينا أنها تتوفر عليها الرقابة المالية دون غيرها، تستلزم إعادة النظر إلى هذا النوع من الرقابة بإستغلال تلك النقاط الإيجابية، بالتركيز على تلك النقاط الهامة وتطويرها وتجديد قوانين وتقنيات الرقابة بما يتماشى مع معالم مطلع القرن الواحد والعشرين ، ومحاولة إدخال المعايير الإقتصادية على هذا النوع من الرقابة لعقلنة العمليات المالية للدولة وبالتالي الإقتصاد في النفقات والوصول إلى أحسن الأهداف بأقل التكاليف وهو الموضوع الذي جلب إهتمامنا بعد الإنتهاء من تحضير هذه المذكرة، التي نعتبرها بداية الإهتمام بموضوع الرقابة على الأموال العمومية بصفة عامة.

المراجع

قائمة المراجع باللغة الوطنية

الرقم التسلسلي	المؤلف	العنوان	البلد والناشر والطبعة	السنة
01	بوشعير سعيد	النظام السياسي في الجزائر	دار الهدى الجزائر	1990
02	العدوى زكي	بعض المفاهيم الأساسية في الرقابة على مشروعات الأعمال	معهد التخطيط دمشق	1975
03	أوصديق فوري	الوافي في شرح القانون الدستوري "النظرية العامة للدساتير"	د.م.ج الجزائر ط.1	1994
04	حشيش عادل أحمد	أصول الفن المالي في الإقتصاد العام	بيروت درا النهضة العربية	1974
05	خليل محمد أحمد	المراجعة والرقابة المحاسبية	مصر دار الجمعات	1988
06	طيار عبد الكريم	الرقابة المصرفية	د.م.ج الجزائر	1974
07	عمرو محي الدين و نور الشيخ	المالية العامة: دراسة الإقتصاد العام والتخطيط المالي	بيروت درا النهضة العربية	1994
08	عوابدي عمار	الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في التنظيم الجزائري	د.م.ج الجزائر	1987
09	العناني حمدي أحمد	إقتصاديات المالية العامة في نظم المشروعات الخاصة	الدار المصرية اللبنانية	1971
10	المحبوب رفعت	المالية العامة، النفقات العامة الكتاب الأول	دار النهضة العربية	1969
11	حجير محمد مبارك	التقييم الإقتصادي والمحاسبي	الطبعة الأولى	1977
12	رمسيس تكلا شريف	الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة	دار الفكر بيروت	1978
13	عواضة حسن	المالية العامة: دراسة مقارنة، الموازنة: النفقات. الإرادات العمومية. القروض والخزينة	منشورات درا الطبيعة	1975
14	جامع أحمد	علم المالية العامة. الجزء الأول	دار النهضة العربية	1975
15	فوزي عبد المنعم	المالية العامة والسياسة المالية	دار النهضة الفرنسية	1972
16	صغير حسين	دروس في المالية والمحاسبة العمومية	دار المحمدية الجزائر	1999
17	دارز عبد المجيد	مبادئ الإقتصاد العام	مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية	1979

الرسائل والمذكرات الجامعية

الرقم التسلسلي	المؤلف	الموضوع	السنة	المعهد أو الجامعة والشهادة
01	النعيمي أحمد	تطور النفقات العامة	1986	رسالة ماجستير م.ع.إ. جامعة الجزائر
02	الأسود الصادق	المحاسبة العمومية أدات تسيير ومراقبة	1992	رسالة ماجستير م.ع.إ. جامعة الجزائر
03	بلقاسم رابح	محددات وأبعاد النفقات العامة في النظم الإقتصادية "دراسة مقارنة"	1998	رسالة ماجستير م.ع.إ. جامعة الجزائر
04	عبد المؤمن محمد	الميزانية العامة للدولة في ظل الإصلاحات الإقتصادية	1998	رسالة ماجستير م.ع.إ. جامعة الجزائر
05	حميدات محمود	دور السياسة الميزانية في تمويل التنمية	1995	رسالة ماجستير م.ع.إ. جامعة الجزائر

المراجع القانونية

الرقم التسلسلي	المؤلف	الموضوع
01	دستور سنة 1996	دستور الجمهورية الجزائرية
02	قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1991	المتعلق بالمحاسبة العمومية
03	قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984	المتعلق لقوانين المالية
04	قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990	المتعلق بالولاية
05	قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990	المتعلق بالبلدية
06	قانون رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992	المتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني
07	قانون رقم 80-05 مؤرخ في 01 مارس 1980	المتعلق بمجلس المحاسبة
08	قانون رقم 90-32 مؤرخ في 14 ديسمبر 1990	المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره
09	قانون رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995	المتعلق بمجلس المحاسبة
10	مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980	المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية
11	مرسوم رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992	المتعلق بالرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها
12	مرسوم رقم 90-188 مؤرخ في 23 جوان 1990	الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات
13	مرسوم رقم 91-911 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991	متعلق بتعيين المحاسبين العموميين وإعتمادهم
14	مرسوم رقم 92-19 مؤرخ في 09 جانفي 1992	يحدد إجراءات الدفع بالإعتماد من نفقات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
15	مرسوم رقم 93-146 مؤرخ في 06 فيفري 1993	يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة

16	مرسوم رقم 93-108 مؤرخ في 05 ماي 1993	يحدد كيفيات إحداث وكالات الإيرادات والنفقات وتنظيمها وسيرها
17	مرسوم رقم 95-377 مؤرخ في نوفمبر 1995	المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة
18	مرسوم رقم 91-189 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991	يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها
19	مرسوم رقم 94-394 مؤرخ في 14 نوفمبر 1994	يعدل ويتمم المرسوم 90-334 المؤرخ في 27 أكتوبر 1990 المتضمن القانون الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة في الإدارة المكلفة بالمالية
20	قانون رقم 03 – 2000 المؤرخ في 6 أوت 2000	المتضمن القوانين العامة للبريد والاتصالات
21	قانون رقم 65 – 93 المؤرخ في 8 أفريل 1965	قانون المالية التكميلي لسنة 1965
22	قانون رقم 71 – 96 المؤرخ في 31 ديسمبر 1971	متضمن قانون المالية لسنة 1972
23	قانون رقم 80 – 12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980	متضمن قانون المالية لسنة 1981
24	المرسوم رقم 92 – 78 المؤرخ في 22 فيفري 1992	المتضمن إختصاصات المفتشية العامة للمالية
25	المرسوم رقم 02 – 250 المؤرخ في 24 جويلية 2002	المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

المراجع باللغة الأجنبية

N°	Auteur	Le titre	Edition pays	Année
01	Hussenot. Ph	Gestion publique par objectifs: les ambitions à la pratique	Organisation Paris	1983
02	Loic. Philip	Finances publiques: problèmes généraux et droit budgétaire	2ème édition Cujas Paris	1983
03	Maghnet. J	Eléments de comptabilité publique	Système France	1991
04	Fabres. J.F	Le contrôle des finances publiques	PUF Paris	1968
05	Duverger. M	Le budget de l'état et des collectivités locales	Themis Paris PUF	1978
06	Chaouche. B.Yelles	Le budget de l'état et des collectivités locales	O.P.U Alger	1990
07	Dermel. F	Finances publiques Budget et pouvoir financier	4, Ed. France mémetos Dalloz	1981
08	Michel. Pierre	Maîtriser les dépenses administratives	Organisation Paris	1976
09	Rouili. S Puig. J	Economie de finances publiques	O.P.U Alger	1980
10	Benmarouf. A.B.K	Introductions à l'économie des finances publiques	Université d'Alger Alger	1983-1984
11	Denis Maurice	Lexique de l'économie et de la gestion	Edition Bruxelle LABOR	1976
12	Tesenas. J	Dictionnaire de l'organisation et de la gestion	Organisat. France	1971
13	(S/D) Loic Philip.	Dictionnaire en cyclopédique des finances publiques	Economica France	1991
14	Greffe. Xavier	L'approche contemporaine des finances publiques	Economica France	1972
15	Weber. Luc	L'analyse économique des finances publiques	Economica France	1978
16	Bouvier. M Lassale. J. P.	Manuel: finances publiques	P.U.F France France	1996

	Lassale .M. C			
17	Orsoni	Finances publiques	LGDJ France 3ème édit	1989
18	Mathieu. J. L	La maîtrise des finances publiques	Publi. Sud Paris	1997
19	Autin. J	Initiation aux finances publiques	Dominos Dunod	1971
20	Michel Lascombe, Xavier Vandemdriesche	Finances publiques	Dalloz, 3ème édition	1998
21	François Chavel	L'essentiel des finances publiques	5ème édition Gualino	1998
22	S/D de Marie Christine Kiler, Pierre Lax.		L'harmattan	1998
23	Conseil Scientifique de l'évaluation	Evaluation des politiques publiques, petit guide	Paris	1996
24	Bernard Peret	Evaluation des finances publiques	Edition la découverte	2001

الرسائل والمذكرات باللغة الأجنبية

N° d'ordre	Auteur	Objet	Année	Institut, université et diplôme
01	Thesauros. R	Le contrôle financier de l'état	1986	I.S.E.J Université d'Alger, thèse pour doctorat
02	Greffe, xavier	La valeur en finances publiques		Thèse pour doctorat d'état Université de Paris

المجلات الدوريات والتقارير باللغة الأجنبية

N°	Auteur	Objet	Année	Pays
01	O.C.D.E	Maîtrise et gestion des finances publiques	1987	France
02	I.N.E	Cours de réglementation de comptabilité publique (Ministère de l'économie)	1989	Alger
03	E.N.S.A.G	Séminaire des contrôles financiers du 18 au 20 mai 1992	1992	Alger
04	Ministère de l'économie français	Revue française des finances publiques du 18 au 20 mai 1992	1972	France
05	Jacque Reny	"le contrôleur financier central en France" séminaire du 23 au 29 mars 1992: les notes bleu de Bercy	1992	France
06	I.E.D.F	Annales de l'Institut Magrébin d'économie douanière et fiscal journée d'étude sur les systèmes de contrôle des F.P (séminaire du 13/11/1993)	1994	Koléa Alger
07	D.G.B / M.F	"CENEVAS du	1994	Alger
08	SAÎD BENAÎSSA	C.M.E.R.A E.N.A "revue intégration", "le contrôle des dépenses engagées" n°3 du juin	1980	Alger
09	F.M.I	Rapport sur le développement dans le monde, l'Etat dans un monde en mutation	1997	U.S.A

المراجع القانونية باللغة الأجنبية

N° d'ordre	N° de date	Objet
01	La loi du 10 août 1992	Relative au contrôle financier de l'état
02	Décret n°50-1413 du 31 novembre 1950	Relative au régime financier de l'Algérie
03	Décret 91-434 du 09 novembre 1991	Portant réglementation des marchés publics
04	Décret 96-54 du 22 février 1996	Modifiant et complétant le décret n°91-434 du 9 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics
05	Décret 98-87 du 7 mars 1998	Modifiant et complétant le décret n°91-434 portant réglementation des marchés publics
06	Décret 69-28 du 21 février 1969	Portant modification des attributions du ministre des finances et du plan en matière du contrôle financier J.O n° du 25/02/69
07	Décret 69-1658 du 21 octobre 1969	Relatif au contrôle préalable des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires J.O n°92 du 31 octobre
08	Décret 64-57 du 10 février 1964	Modifiant et complétant la compétence du contrôle financier de l'état J.O n°14 du 14 février
09	Instruction n°001/MF/DGB du 1er juin 83	Relative au contrôle des dépenses engagées
10	Décret 62-1587 du novembre 1962	Portant règlement général sur la comptabilité publique (J.O du décembre 62) (Réglementation française sur la comptabilité publique).

ملحق رقم 1

معاني الكلمات المرتبطة بالرقابة المالية المتداولة باللغة الفرنسية

* Le paiement	* الأمر بالدفع
* L'ordonnateur	* الآمر بالصرف
* Prise en compte	* الأخذ بالحساب
* Corps communs	* الأسلاك المشتركة
* Les chemises	* الأغلفة
* Le trésorier payeur général	* الأمين العام للخزينة
* Service fait	* إتمام أداء الخدمة
* Autorisation de programme	* إذن البرنامج
* Fiche de retrait	* إستمارة الإسترداد
* Les crédits	* الإعتمادات
* La régularité	* الإنضباط والنظامية
* Retrait de l'engagement	* استرداد الإلتزام
* Le chapitre	* الباب
* Le visa	* التأشيرة
* Les abus	* التجاوزات
* L'audit	* التدقيق
* Liquidation	* التصفية
* Le passé outre	* التغاضي
* Les rapports périodiques	* التقارير الدورية
* Le rapport annuel	* التقرير السنوي
* Les états matrices initiales	* الجداول الأصلية
* Les états nominatifs	* الجداول الإسمية
* Les tableaux du personnel vacataire	* جداول الموظفين المؤقتين
* Le compte administratif	* الحساب الإداري
* Le compte de gestion	* حساب التسيير
* Les comptes spéciaux du trésor	* الحسابات الخاصة للخزينة
* Mandat de paiement	* حوالة الدفع
* L'avis	* الرأي
* Nouveau solde	* الرصيد الجديد
* Le solde initial	* الرصيد القديم
* Le rejet provisoire	* الرفض المؤقت

* Le rejet définitif	* الرفض النهائي
* Le contrôle administratif	* الرقابة الإدارية
* Le contrôle parlementaire	* الرقابة البرلمانية
* Le contrôle de gestion	* رقابة التسيير
* Le contrôle technique	* الرقابة التقنية
* Le contrôle interne	* الرقابة الداخلية
* L'autocontrôle	* الرقابة الذاتية
* Le contrôle juridictionnel	* الرقابة القضائية
* Le contrôle financier de l'état	* الرقابة المالية للدولة
* Le contrôle à priori des dépenses engagées	* الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها
* Le contrôle de qualité	* رقابة النوعية
* Le contrôle de tutelle	* رقابة الوصاية
* Les registres et les chronos	* سجلات ومصنفات
* La régidité	* السكون
* Le bon de commande	* سند الطلب
* Légalité	* الشرعية القانونية
* Les marchés publics	* الصفقات العمومية
* Catégorie de section	* الصنف والمجموعة
* La facture proforma	* الفاتورة الشكلية
* La loi de finances	* قانون المالية
* La loi sur la comptabilité publique	* قانون المحاسبة العمومية
* La loi de règlement budgétaire	* قانون ضبط الميزانية
* Le cahier des effectifs	* كراس الموظفين
* L'article	* المادة
* Le montant de l'opération	* مبلغ العملية
* La charte du contrôle financier de l'état	* ميثاق الرقابة المالية للدولة
* Le comptable publique	* المحاسب العمومي
* La comptabilité des engagements	* محاسبة الإلتزام
* L'informateur	* المخبر
* La nomenclature budgétaire	* مدونة الميزانية
* La révision	* المراجعة
* Le contrôle financier	* المراقب المالي
* Le contrôleur financier adjoint	* المراقب المالي المساعد
* Le conseiller	* المستشار

* L'opportunité de la dépense	ملائمة النفقة *
* Les dossiers d'engagement	ملفات الإلتزام *
* Les dossiers comptables	الملفات المحاسبية *
* Les postes budgétaires	مناصب الميزانية *
* Le grade d'origine	المنصب الأصلي *
* Le budget général	الميزانية العامة *
* Le budget annexe	الميزانية الملحقة *
* Vu, bon à payer	نظر جيد للدفع *
* Les dépenses d'équipement et d'investissement	نفقات التجهيز والإستثمار *
* Les dépenses du personnel	نفقات الموظفين *
* Les dépenses de fonctionnement des services	نفقات سير المصالح *
* Les pièces justificatives	الوثائق الثبوتية *
* Fiche d'engagement	وثيقة الإلتزام *
* Les situations financières	الوضعيات المالية *
* La disponibilité des crédits	وفرة الاعتمادات *
* Le régisseur	وكيل الصرف *

الملحق رقم ١

ميزانية الدولة

تأشيرة المراقبة المالية
في
رقم

السنة
بطاقة رقم

المطبعة الرسمية - الجزائر

الموضوع
- (1) النفقة 1
- (1) الاقتصاد 2

الباب	البند	الرصيد القديم د.ج	مبلغ العمليات د.ج	الرصيد الجديد د.ج

ملاحظات المصلحة

الجزائر في :

في ....

OPERATIONS BUDGETAIRES

INDICATION DU GESTIONNAIRE

FICHE D'ENGAGEMENT DE DÉPENSE

B

|3|1|0|

1

NUMERO DE L'OPERATION

Programme	Financement	Chapitre	Article	Gestionnaire	Numéro d'Ordre
5					17

N° de la Fiche

Gestion	Numéro
18	22

Libellé de l'Opération :

Objet de l'Engagement :

Structure de l'engagement proposé :

|3|1|1|

1 3

23	RUBRIQUES	MONTANTS DA (25–36)	OBSERVATIONS
0 1	*Etudes*		
0 2	*Bâtiment*		
0 3	*Travaux Publics*		
0 4	*Machines et équipements de production*		
0 5	*Matériel de transport*		
0 6	*Formation*		
0 7	*Prestations de services externes*		
9 0	*Autres*		
9 9	TOTAL		

Récapitulation:

3 1 2 (1–3)	Ancien Solde DA (25)	Engagement proposé DA (37)	Nouveau Solde DA (49–60)	Observations

Visa du Contrôleur Financier

N°

Date | Jour | Mois | An |

67

A .... le | Jour | Mois | An |

75

Le Gestionnaire,

وزارة المالية　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　الجزائر في

المديرية العامة للجمارك　　　　　　　　　　　　　　　　　اليمد الامر بالصرف

مديرية التنظيم والرقابة

مصلحة الرقابة على نفقات الالتزام

لدى...
رقم..................مم.......19

مذكرة الرفض النهائي

الموضوع : ميزانية :..................　　　　　　　　السنة........................ .
الاستمارة رقم:..............................
في.........مبلغ............
طبيعة العملية...
المسجلة في
...........................المجموعة..............الباب.....................المادة................

المرجع : المرسوم التنفيذي رق 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992

يشرفني ان أعلمكم ان الملف المعني، لم أشر عليه للأسباب التالية:

1) – التذكير بالنصوص:...
....

2) – ملاحظات أخرى:..
....

المراقب المالي
رقابة النفقات الملتزم بها

الملحق رقم 11

المتعلق على التوالي بـــ:

- وثيقة الإلتزام بنفقات التسيير
- وثيقة الإلتزام بنفقات الإستثمار
- مذكرة الرفض الوقت
- مذكرة الرفض النهائي